

*Jarosław Pawłowski**

System instytucjonalny Unii Europejskiej w debacie Konwentu Europejskiego 2002-2003

1. Wprowadzenie

Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy¹ stał się faktem. W dniu 20 czerwca 2003 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach, przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing przekazał na ręce premiera sprawującej Prezydencję Grecji, Costasa Simitisa, projekt dwu pierwszych części Traktatu Konstytucyjnego dla Europy. Opracowanie dokumentu o tak zasadniczym znaczeniu przez ciało powołane specjalnie do tego celu nie miało dotychczas precedensu w historii integracji europejskiej.

Genezy powołania Konwentu należy szukać w postanowieniach Rady Europejskiej podjętych w Nicei 26 lutego 2001 r. Jedną z przyjętych wówczas deklaracji była załączona do Traktatu z Nicei pod nr. 23 Deklaracja o przyszłości Unii Europejskiej.² Uznając, że podjęte na tym „szczycie” decyzje otwierają drogę do poszerzenia Unii o dziesiątkę nowych członków, państwa członkowskie stwierdziły konieczność podjęcia głębszej i dalszej dyskusji o przyszłości UE. Rozstrzygnięcie o formie prowadzenia debaty odłożono do mającego się odbyć w grudniu 2001 roku posiedzenia Rady w Laeken i Brukseli. Już wtedy jednak zakreślono ramy tej debaty, wskazując, że objąć ma ona następujące zagadnienia:

– ustalenie precyzyjnego podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, opartego na zasadzie subsydiarności,

* Mgr **Jarosław Pawłowski** – Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

¹ Dla jasności wywodu Traktat ten będzie nazywany dalej Traktatem Konstytucyjnym.

² Tekst Traktatu wraz z Deklaracją wg tekstu zamieszczonego w witrynie internetowej UE: „europa: European Union online” (<http://europa.eu.int>). Por. także tekst dwóch pierwszych części Traktatu w: „*Studia Europejskie*”, nr 2/2003.

- ustalenie charakteru prawnego Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej na „szczytach” w Nicei, przy zachowaniu ustaleń Rady Europejskiej w Kolonii,
- uproszczenie traktatów w celu uczynienia ich jaśniejszymi i łatwiejszymi w odbiorze, bez jednoczesnej zmiany ich substancji,
- ustalenie roli parlamentów narodowych w integracji europejskiej.

Jednocześnie wskazano dyrektywy, którymi należy się kierować przy poszukiwaniu rozstrzygnięć wyżej wskazanych kwestii, a więc potrzebę zwiększenia i utrzymania demokratycznej legitymacji i przejrzystości (*transparency*) Unii i jej instytucji, a także przybliżenia ich obywatelom.

Zgodnie z literą Deklaracji, Rada Europejska na posiedzeniu w Laeken przyjęła 15 grudnia 2001 r. stosowne oświadczenie.³ Wskazano w nim, że rozszerzenie Unii na obszar Europy Środkowej i Wschodniej wymaga jej dogłębnej transformacji, tak aby była ona w stanie sprostać stojącym przed nią wyzwaniom.

Wobec tego za konieczne uznano:

- a) zbliżenie instytucji unijnych do obywateli, zapewnienie im przejrzystości i skuteczności,
- b) wzmocnienie demokratycznej kontroli obywateli nad instytucjami Unii, dążąc do likwidacji zjawiska deficytu demokratycznego,
- c) lepszą organizację życia politycznego w Unii oraz europejskiego systemu politycznego,
- d) zapewnienie lepszego i bardziej skoordynowanego działania Unii w celu przeciwdziałania konfliktom w Europie i poza nią.

Poszukując forum do przeprowadzenia debaty o przyszłości UE, odpowiedniego do jej rangi i złożoności składających się na nią zagadnień, a także zapewnienia debacie w pełni demokratycznego charakteru, Rada postanowiła o utworzeniu w tym celu Konwentu Europejskiego w sprawie przyszłości Europy (zwanego w skrócie Konwentem Europejskim). Składać się on miał „z *głównych aktorów zaangażowanych w debatę na temat przyszłości Unii*”, a jego zadaniem było „*rozważenie kluczowych aspektów przyszłego rozwoju Unii oraz identyfikacji rozmaitych możliwych odpowiedzi*”.

2. Skład Konwentu, metoda prac nad projektem Traktatu

Ogólne postanowienia dotyczące składu i sposobu pracy Konwentu Europejskiego zawarte zostały w końcowych ustępach Deklaracji z Laeken. Zgodnie z przyjętymi w niej ustaleniami, Konwent miał składać się z przewodniczącego i dwu wiceprzewodniczących, członków oraz ich zastępców.

³ Tekst oświadczenia wg roboczego tłumaczenia na język polski zamieszczonego w witrynie internetowej „Projekt Futurum – debata o przyszłości Europy” (<http://www.futurum.gov.pl>).

Do pełnienia funkcji przewodniczącego Rada wyznaczyła Valéry'ego Giscarda d'Estaing, byłego prezydenta Francji, którego jako wiceprzewodniczący wspomagali byli premierzy Belgii i Włoch: Jean-Luc Dehaene i Giuliano Amato.

Każde z państw członkowskich Unii oraz dziesięciu krajów kandydujących-sygnatariuszy Traktatu Akcesyjnego z Aten, a także Rumunia, Bułgaria i Turcja, delegowało do Konwentu po trzech przedstawicieli, w tym jednego delegata rządu oraz dwóch przedstawicieli parlamentu. Członkowie Konwentu pod swą nieobecność zastępowani byli przez zastępców, delegowanych przez każde z państw w podobny sposób.⁴ Skład Konwentu uzupełniali ponadto delegaci Parlamentu Europejskiego (w liczbie szesnastu) oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej (w liczbie dwóch). W pracach Konwentu jako obserwatorzy uczestniczyli także przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsman), jak również prezesi Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Obrachunkowego.

Poza strukturami Konwentu debata nad przyszłością Unii stała się także udziałem utworzonego w tym celu Forum Obywatelskiego (Civil Forum), grupującego przedstawicieli organizacji społecznych, a także Forum Młodych (Youth Forum). Miała się ona toczyć także w poszczególnych państwach członkowskich i kandydujących.

Deklaracja przyznała znaczącą pozycję w wewnętrznej organizacji Konwentu przewodniczącemu, który otrzymał nieograniczoną w sposób wyraźny kompetencję „nadawania rytmu” jego pracom. Podobnie określono rolę Prezydium Konwentu, składającego się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących oraz dziewięciu członków, którego zadaniem było z kolei „dostarczenie impulsu oraz punktu wyjścia dla prac Konwentu”, w tym prowadzenie konsultacji z Komisją Europejską oraz powoływanie roboczych komisji problemowych.

Tryb pracy Konwentu ustalono już na jego forum. W pierwszej kolejności na sesji inauguracyjnej odbytej 28 lutego 2002 r. postanowiono, że ciało to będzie się starać podejmować wszelkie rozstrzygnięcia w drodze konsensu. W przypadku jego braku – zgodnie z postanowieniami Deklaracji z Laeken – Konwent miał przedstawić w projekcie Traktatu propozycje rozwiązań alternatywnych. Jeszcze bardziej umocniono rolę Prezydium, powierzając mu na zasadzie wyłączności prawo analizy i kompilacji zgłaszanych przez delegatów propozycji oraz kierowania pracami. Delegaci uprawnieni zostali do zabierania głosu jedynie we własnym imieniu, nie zaś w imieniu państw, z których pochodzą lub grup politycznych, których są członkami.

⁴ Funkcje delegatów Polski w Konwencie pełnili jako członkowie: Danuta Hübner (delegat Rady Ministrów), Józef Oleksy (delegat Sejmu), Edmund Wittbrodt (delegat Senatu), a jako zastępcy członków: Janusz Trzcіński (delegat Rady Ministrów), Marta Fogler (delegat Sejmu) i Genowefa Grabowska (delegat Senatu).

Prace Konwentu podzielono na trzy etapy: pierwszy miał polegać na swobodnej wymianie poglądów przez jego członków, w szczególności dotyczących misji (celów) Unii, podziału jej kompetencji, uproszczenia systemu prawnego oraz reformy instytucjonalnej. Drugi etap polegał na toczącej się równolegle weryfikacji zgłoszonych propozycji pod kątem zgodności z mandatem Konwentu oraz wypracowaniu alternatywnych scenariuszy przyjętych rozwiązań. Z kolei etap końcowy miał obejmować przygotowanie ostatecznej wersji projektu Traktatu Konstytucyjnego.

3. Nowy zakres misji (celów) Unii, ustalenie kryteriów podziału i zakresu kompetencji

W myśl art. I-18 projektu, jednolity system instytucji Unii Europejskiej ma przede wszystkim za zadanie realizować cele Unii oraz zapewnić spójność, skuteczność oraz ciągłość polityk i działań prowadzonych przy realizacji owych celów. Swoje działania instytucje Unii mogą więc podejmować tylko w obszarach kompetencji UE, jednocześnie zakres działalności poszczególnych instytucji obejmuje całość obszaru, w którym Unia kompetencje ma przyznane. Ponadto reguły działania instytucji unijnych projekt Traktatu nadal w przeważającej mierze różnicuje w zależności od tego, którego obszaru aktywności one dotyczą. Z tych względów debata o instytucjach Unii winna być poprzedzona analizą jej misji (celów), a także ustaleniem kryteriów podziału i zakresu jej kompetencji: *„trudno bowiem decydować o instytucjach i instrumentach mających je realizować nie mając jasności co do zakresu samych misji Unii, a także podziału zadań między Unię a państwa członkowskie”*.⁵

Debata na temat zakresu misji Unii odbyła się w przeważającej części podczas trzeciej i czwartej sesji plenarnej Konwentu, w dniach 15-16 kwietnia oraz 23 i 24 maja 2002 r. Osiągnięto względne porozumienie w przedmiocie oznaczenia obszarów, na które zakres misji UE winien być poszerzony. Przede wszystkim wskazano jednak, że podział kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie nie powinien opierać się na tradycyjnym podziale na obszary „narodowe” i „wspólne”, lecz na kryterium jakości realizacji celu, zgodnie z którym określone zadania winny być przeznaczone do wykonania przez państwo lub przez Unię w zależności od tego, na którym z tych poziomów można je osiągnąć lepiej i szybciej.

Wśród delegatów nie budziło sporu to, że kryterium takiego podziału powinny stanowić zasady subsydiarności oraz proporcjonalności. Część delegatów, w szczególności pochodzących z państw kandydujących, opowiadała się za dokooptowaniem do wyżej wymienionych zasady solidarności, gwarantującej

⁵ Z wystąpienia Georgesa Katiforisa, delegata rządu Grecji na IV sesji plenarnej.

w ich ocenie ściślejsze zainteresowanie Unii niwelowaniem różnic ekonomiczno-społecznych istniejących między „starymi” i „nowymi” członkami. Ostateczne stanowisko Konwentu w tym zakresie zawarte zostało w części I projektu Traktatu.⁶ Zgodnie z przyjętymi założeniami, granice kompetencji Unii mają być wyznaczone zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych (*principle of conferral*), natomiast wykonywanie kompetencji przez Unię podlegać winno zasadom subsydiarności i proporcjonalności (art. I-9). Nie uzyskała statusu równorzędnego tym zasadom zasada solidarności, której stosowanie ograniczono jedynie do przeciwdziałania atakom terrorystycznym oraz katastrofom (art. I-42).

Na podstawie powyższych zasad w dalszej części projektu dokonano podziału kompetencji. Zakres aktywności Unii i państw członkowskich podzielono na: obszar kompetencji wyłącznych Unii (*area of exclusive competence* – art. I-12), obszar kompetencji wspólnych („łączonych”) Unii i państw członkowskich (*area of shared competence* – art. I-13), obszary polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. I-14 i I-15), wreszcie na obszar prowadzenia przez Unię działań wspierających, koordynujących lub uzupełniających (art. I-16).

Kompetencje wyłączne Unii obejmować mają ustanawianie zasad konkurencji, niezbędnych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, ponadto politykę pieniężną państw uczestniczących w strefie euro, Wspólnej Polityki Handlowej, unii celnej oraz ochrony biologicznych zasobów morza. W tym obszarze Konstytucja przyznaje Unii wyłączną kompetencję do stanowienia prawa oraz zawarcia w jej własnym imieniu umowy międzynarodowej, jeżeli zachodzą określone przesłanki. Państwa członkowskie mogą w tym zakresie zajmować się stanowieniem prawa jedynie z upoważnienia Unii lub w zakresie wykonania aktów przez nią przyjętych.

Z kolei w skład obszaru kompetencji wspólnych należą w szczególności rynek wewnętrzny, „obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, rolnictwo i rybołówstwo z wyjątkiem ochrony biologicznych zasobów morza, transport i sieci transeuropejskie, energetyka, polityka socjalna, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, środowisko, ochrona konsumenta oraz wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego. W tym zakresie zarówno Unia, jak i państwa członkowskie są uprawnione do stanowienia prawa z tym, że prawo przyjmowane przez instytucje unijne w tej dziedzinie ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich, a te ostatnie wykonują swoją kompetencję tylko w zakresie, w jakim UE ich nie wykonała lub postanowiła o zaprzestaniu wykonywania swojej kompetencji. Przewagę w tym obszarze nadal ma więc Unia. Wyjątkiem od tej reguły są dziedziny

⁶ Tekst wg dokumentu CONV 820/03, 20.06.2003 (<http://european-convention.eu.int>).

badan naukowych, rozwoju technologii i badania przestrzeni kosmicznej oraz współpracy w rozwoju i pomocy humanitarnej. Tu przewagę wydają się zyskiwać państwa członkowskie, gdyż Unia może wykonywać swe kompetencje jedynie w taki sposób, aby nie uniemożliwiać wykonywania swych zadań przez państwa członkowskie. Zakres działania UE wyznaczany jest więc przez poziom aktywności państw członkowskich.

Odmiennie wygląda sytuacja w zakresie obszarów wskazanych w art. I-14 i art. I-15 projektu. W zakresie polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia państw członkowskich (z wyłączeniem polityk gospodarczych państw grupy euro) Unia posiada obligatoryjną kompetencję do podejmowania środków w celu ich koordynacji, w szczególności przyjmowania wytycznych tych polityk. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku polityk socjalnych państw członkowskich, jednakże w tej dziedzinie kompetencje unijne mają charakter fakultatywny. W zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unia uzyskała kompetencję do jej koordynacji (określenia i realizowania), w tym stopniowego kształtowania polityki obronnej. Z kolei państwa członkowskie obowiązane zostały do aktywnego wspierania działań Unii, a także do powstrzymania się od działań sprzecznych z jej interesem lub mogących osłabić skuteczność działań Unii.

Obszar opisany w art. I-16 projektu (przemysł, polityka zdrowotna, edukacja, kultura i ochrona prawna) wydaje się pozostawać w kompetencji państw członkowskich. Unia Europejska jest w tym zakresie uprawniona jedynie do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających działania państw członkowskich, nie posiadając w tym obszarze własnych, autonomicznych prerogatyw. Działania UE w tym zakresie mogą w szczególności obejmować wydawanie aktów o charakterze niewiążącym, natomiast w przypadku aktów o charakterze wiążącym, niedopuszczalne jest zawieranie w nich postanowień dotyczących harmonizacji prawa.

4. Wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z założeniami Deklaracji z Laeken, zwiększenie znaczenia Parlamentu Europejskiego miało prowadzić w szczególności do zwiększenia przejrzystości, demokratycznej legitymacji instytucji Unii. Parlament Europejski, jako jedyna instytucja unijna wybierana w bezpośrednich wyborach, zajmuje bowiem rangę szczególną, jako depozytariusz woli obywateli UE, a tym samym jako źródło demokratycznej legitymizacji stanowionego przez Unię prawa. Zatem, zgodnie z literą Deklaracji, misja Konwentu w tym zakresie obejmowała przede wszystkim rozważenie celowości poszerzenia obszarów stosowania procedury współdziałania (kodecycji) Parlamentu i Rady, ponadto w zakresie

prawa wyborczego do Parlamentu – dokonanie ewentualnej rewizji sposobu wyboru deputowanych oraz stworzenie podstaw europejskiego prawa wyborczego.

W trakcie debaty niemal powszechną akceptację członków Konwentu zyskało poszerzenie obszaru stosowania procedury współdziałania (*codecision procedure*), stosowanej dotychczas na podstawie art. 251 Traktatu WE. W szczególności członkowie Konwentu zasiadający w Parlamencie wskazywali, że decyzja w tym zakresie stanowi „duży krok do przodu”, oznaczając dawno oczekiwane równouprawnienie Parlamentu z Radą (por. wystąpienia deputowanych E.Broka i K.Hänscha). Jednocześnie zarówno w ramach debaty na forum Konwentu, a także poza nim,⁷ często wskazywano, że Parlament powinien uzyskać prawo kodecyzji wyłącznie w tych obszarach, które obejmować będzie głosowanie w Radzie większością głosów, a od udziału Parlamentu we wspólnym wykonywaniu funkcji legislacyjnej wraz z Radą Ministrów winny następować wyjątki (L.Dini, A.Dastis, J.Fischer). Wśród obszarów, w przypadku których rozszerzenie kodecyzji ma nie mieć miejsca wskazywano przede wszystkim Wspólną Politykę Rolną (D.de Villepin); często wspomniano w tym kontekście o polityce wewnętrznej i wymiarze sprawiedliwości (L.Hjelm-Wallen, H.Maij-Weggen).⁸ Z kolei zgodnie z zaleceniem grupy roboczej ds. uproszczenia instrumentów i procedur, procedura współdziałania Parlamentu i Rady winna stać się generalną zasadą uchwalania aktów prawnych Unii, z wyłączeniem tylko tych obszarów, w których z uwagi na ich specjalny charakter niezbędne jest autonomiczne podejmowanie decyzji lub które posiadają szczególne znaczenie dla państw członkowskich.⁹

Nie mniejsze kontrowersje budziło zagadnienie udziału Parlamentu w procedurze budżetowej (na konieczność rozszerzenia jego kompetencji w tej dziedzinie wskazywali m. in. K.Hänsch i J.Würmeling). Zgodnie z propozycjami rozwiązań zgłaszanymi przez wspomnianą grupę roboczą ds. uproszczenia instrumentów i procedur, w procedurze kodecyzji w sprawach budżetowych punkt ciężkości winien być rozłożony w ten sposób, by Rada miała ostatnie słowo w ustalaniu dochodów, zaś Parlament – wydatków. Ponadto zniesiony winien zostać podział wydatków budżetowych na obowiązkowe i nieobowiązkowe, co oznaczać będzie poszerzenie kompetencji Parlamentu, który dotychczas nie miał wpływu na wydatki obligatoryjne, w tym Wspólną Politykę Rolną.

⁷ Por. wspólne stanowisko niemiecko-francuskie z 15 stycznia 2003 r. (dokument CONV 489/03). Szerzej patrz: Dehousse, Maurer, Nestor, Quermonne, Schild, *The Institutional Architecture of European Union: A Third Franco-German Way?*, „*Research and European Issues*”, no. 23/2003 oraz raport grupy eksperckiej z Villa Faber: Bruss, Emmanouilidis, Janning, Ochmann, *Strategia reformy*, „*Monitor Integracji Europejskiej*”, nr 1/2002.

⁸ Por. protokół z debaty na XII sesji plenarnej Konwentu w dniach 5-6 grudnia 2002 r.

⁹ Por. raport IX grupy roboczej ds. uproszczenia instrumentów i procedur (dokument CONV 424/03).

Propozycje te spotkały się z ciepłym przyjęciem delegatów zasiadających w Parlamencie (m. in. E.Broka, K.Hänscha, H.Maij-Weggen); odpowiadały one również zaleceniom sformułowanym przez grupę roboczą. Jednocześnie krytyce poddali je przedstawiciele rządów państw członkowskich. Zdaniem delegatów Wielkiej Brytanii, Szwecji i Hiszpanii, Rada powinna decydować zarówno o wydatkach, jak i dochodach. Z kolei propozycji zniesienia podziału na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe sprzeciwili się przedstawiciele Francji, Danii i Hiszpanii, wskazując na brak analizy implikacji takiego kroku.

W toku debaty rozważano także możliwość przyznania Parlamentowi prawa inicjatywy w procesie legislacyjnym. W opinii zwolenników takiego rozwiązania (głównie delegatów niemieckich, przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, w tym m.in. P.Avgerinosa, L.Diniego, H.Christophersena, R.van der Lindena) krok taki miał zwiększyć demokratyczną legitymizację Unii. F.Speroni, podobnie jak H.Haenel, wskazali nawet, że prawo inicjatywy winny mieć nie tylko Komisja i Parlament, ale także rządy państw członkowskich. Z kolei przeciwko przyznawaniu Parlamentowi prawa inicjatywy opowiadał się zarówno komisarz M.Barnier, delegaci rządów Irlandii i Finlandii, jak i delegaci małych państw. Barnier wskazywał, że zgodnie z dotychczasową praktyką zarówno Parlament, jak i Rada *de facto* z takiego prawa korzystali, gdyż w wielu przypadkach Komisja działała na ich wniosek. Niecelowość przyznawania Parlamentowi i Radzie takich kompetencji próbował wykazać J.Bruton. W jego opinii zarówno Parlament, jak i Rada działają po tej samej stronie co Komisja, nie jest więc potrzebne wyposażanie tych instytucji w prawo inicjatywy legislacyjnej. Przyznanie im tego prawa oznaczałoby – w jego przekonaniu – tworzenie nowych centrów decyzyjnych.¹⁰

Przedmiotem obrad Konwentu było też przyznanie Parlamentowi prawa do desygnowania przewodniczącego Komisji Europejskiej. Propozycje w tym zakresie zawierały zarówno stanowiska instytucji Unii, jak i nieformalnych grup eksperckich.¹¹ Dominował tu pogląd o zasadności jego wyboru przez Parlament i zatwierdzenia przez Radę. Pojawiały się jednak sugestie, by utrzymać dotychczasową kolejność zaangażowania instytucji i dokonywać wyboru przez Parlament, po uprzednim przedstawieniu kandydatur w liczbie dwóch-trzech przez Radę, co miałoby zapobiec zbyt niemu uzależnieniu przewodniczącego od politycznych uwarunkowań w Parlamencie (E.Brok, J.Farnleitner, J.Kohout). Część delegatów postulowała także odjęcie tej kompetencji Parlamentowi i wprowadzenie wyboru przewodniczącego Komisji przez kolegium elektorskie,

¹⁰ Por. protokół z debaty na sesji plenarnej Konwentu w dniach 23-25 maja 2002 r. oraz z sesji plenarnej Konwentu z 12-13 września 2002 r.

¹¹ Por. komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2002 r. pt. *Peace, Freedom, Security – Communication of the Commission on the institutional architecture*, COM (2002) 728 final/2; podobnie w raporcie grupy eksperckiej z Villa Faber.

składające się z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych (m. in. D.Roche, P.Serracino-Inglott, H.Christophersen, T.Kelam), bądź wprowadzenie bezpośrednich wyborów przewodniczącego, co miałyby stanowić kolejny czynnik zbliżający obywateli do Unii (J.Bruton, A.Lamassoure). W trakcie debaty podkreślano też konieczność zapewnienia Parlamentowi prawa wyboru Ombudsmana europejskiego (N.MacCormick, G.de Vries, R.van der Linden).¹²

Ostatecznie, zgodnie z przyjętymi w Traktacie Konstytucyjnym założeniami, Parlament stał się instytucją, która wspólnie z Radą Ministrów wykonuje funkcję ustawodawczą i budżetową, jak również kontrolną (art. I-19). Z kolei tzw. ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe (a więc instrumenty Unii o charakterze ustawodawczym) Parlament uchwała wspólnie z Komisją „zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą”, wskazaną w art. III-302 projektu.¹³ Mowa zatem o określonej w tym przepisie procedurze współdecydowania – jeżeli obie instytucje nie mogą osiągnąć porozumienia w sprawie aktu, to nie dochodzi do jego uchwalenia. Przewidziano również możliwość wydawania ustaw europejskich lub europejskich ustaw ramowych przez jedną z tych instytucji samodzielnie, z udziałem drugiej, w ramach szczególnych procedur ustawodawczych (art. I-33). Parlament stał się zatem – obok Rady Ministrów – jedną z dwu instytucji posiadających kompetencję wydawania aktów o charakterze ustawodawczym. Parlament uzyskał także kompetencję powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej spośród grona kandydatów przedstawionych przez Radę Europejską (art. I-26) oraz powołania Ombudsmana europejskiego (art. III-232). Jednocześnie nie przyznano Parlamentowi prawa inicjatywy legislacyjnej, pozostawiając je Komisji Europejskiej (art. I-25), a w szczególnych wypadkach – także na wniosek grupy państw członkowskich (art. I-33).¹⁴

¹² Por. protokół z debaty na XIV sesji plenarnej Konwentu w dniach 20-21 stycznia 2003 r. oraz z XXI sesji plenarnej Konwentu z 27 maja 2003 r.

¹³ Zgodnie z podziałem aktów prawnych UE według art. I-32 projektu, do aktów o charakterze ustawodawczym należą ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe. Charakteru ustawodawczego nie mają rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie, chociaż są prawnie wiążące. Z kolei mocy wiążącej nie mają zalecenia i opinie.

¹⁴ Projekt Traktatu przyniósł też ważne rozstrzygnięcia w przedmiocie reprezentacji obywateli poszczególnych państw członkowskich w Parlamencie. Podczas kadencji 2004-2009 liczba członków wybieranych w poszczególnych państwach członkowskich ma przedstawiać się następująco: Niemcy – 99; Włochy, Wielka Brytania i Francja – 78; Hiszpania i Polska – 58; Holandia – 27; Belgia, Czechy, Grecja, Węgry i Portugalia – 24; Szwecja – 19; Austria – 18; Dania, Finlandia i Słowacja – 14; Irlandia i Litwa – 13; Łotwa – 9; Słowenia – 7; Estonia, Cypr i Luksemburg – 6; Malta – 5. W przypadku akcesji Rumunii i/lub Bułgarii w tym okresie, posiadać one będą odpowiednio 33 i 17 deputowanych. Parlament ma liczyć nie więcej niż 736 członków, przy czym przy akcesji Rumunii i/lub Bułgarii do 2009 roku dopuszczalne jest okresowe przekroczenie tego progu (art. I-19).

5. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

Przedmiotem debaty Konwentu stał się także udział parlamentów narodowych państw członkowskich w budowie przyszłości Unii. W następstwie postanowień Deklaracji z Laeken, zapewnienie parlamentom narodowym właściwego udziału w unijnym systemie decyzyjnym stawało się niezbędne dla zapewnienia możliwie największego stopnia legitymizacji Unii. Prace Konwentu miały w tej kwestii przede wszystkim prowadzić do ustalenia, jaki charakter winien mieć ich udział w systemie instytucjonalnym UE: czy parlamenty narodowe winny być reprezentowane w nowej instytucji Unii, równoległej do Rady oraz do Parlamentu Europejskiego, czy też swe kompetencje winny wykonywać w ramach struktur państw członkowskich. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia, jak się wydaje, powinno łączyć się też z odpowiedzią na pytanie, czy parlamenty narodowe winny koncentrować swe działania w tych obszarach, w których kompetencji nie posiada Parlament Europejski, niejako uzupełniając jego działania, czy też działać na podstawie podziału kompetencji pomiędzy Unią i państwami członkowskimi.

Rozstrzygnięcie pierwszego z tych zagadnień koncentrowało się wokół projektu powołania nowej instytucji UE, określanej roboczo jako Kongres Narodów Europy. Zgodnie z zamierzeniem V.Giscarda d'Estaing, Kongres miał być organem, w którego skład miałby wchodzić delegaci Parlamentu Europejskiego oraz przedstawiciele parlamentów państw członkowskich. Miał więc mieć charakter zgromadzenia przedstawicielskiego obywateli, którego członkowie byłiby wyłaniani zarówno na szczeblu ogólnoeuropejskim, jak i narodowym. Inicjatywa ta, zgłoszona bez szerszego uzasadnienia celowości powołania dodatkowej instytucji Unii, nie znalazła poparcia zarówno wśród członków grupy roboczej ds. roli parlamentów narodowych, jak też na forum debaty plenarnej, gdzie szereg delegatów – w tym delegaci Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych – wskazywało, że powołanie nowej instytucji w sytuacji braku jasnego określenia jej mandatu i kompetencji może prowadzić do niepożądanego komplikacji procedur legislacyjnych (m.in. E.Brok, J.Borrell Fontelles, P.De Rossa, T.Kelam, K.Kiljunen).

Zgodnie ze stanowiskiem większości delegatów, zamiast powoływać nową instytucję, należałoby raczej udoskonalić dotychczasowe instrumenty współpracy, w szczególności ocenianą jako zdającą egzamin instytucję znaną pod nazwą COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires). Za powołaniem Kongresu otwarto jedynie przedstawiciele rządu francuskiego: D.de Villepin oraz P.Andrani. Z głosów kompromisowych można wymienić jedynie stanowisko G.Finiego, zgodnie z którym, gdyby Kongres powołać, winien on posiadać wyłącznie uprawnienia o charakterze politycznym.

Z kolei P.Lequiller proponował rozważenie możliwości powołania Kongresu nie jako instytucji Unii, a jako jednej z platform jej życia demokratycznego.¹⁵

Materiałów do dyskusji na temat zadań parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym dostarczyły rekomendacje zawarte w raportach końcowych grup roboczych. Zgodnie z zaleceniami grupy roboczej ds. parlamentów narodowych,¹⁶ aktywność tych organów powinna obejmować sprawowanie kontroli nad realizowaną przez rządy poszczególnych państw członkowskich polityką unijną (*national scrutiny system*), a ponadto monitoring właściwego stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności, jak również udział w pozostałych mechanizmach wielostronnej współpracy na szczeblu europejskim, w które parlamenty narodowe zostaną włączone. Delegaci powstrzymali się od ustalania reguł kontrolowania przez parlamenty narodowe realizowania polityki unijnej przez władze wykonawcze poszczególnych państw członkowskich. Uznano bowiem, że kompetencje w tej sferze powinny pozostać w gestii narodowych systemów konstytucyjnych. Uznano jednakże, iż na bazie systemów kontroli parlamentarnej obowiązujących już w niektórych państwach członkowskich celowe jest wskazanie najlepszych praktyk, a także określenie minimalnych standardów, jakim kontrola określana umownie jako *national scrutiny system* winna odpowiadać. Wskazano jednocześnie, że konieczne jest stworzenie sprawnego mechanizmu wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy parlamentami narodowymi poszczególnych państw oraz bardziej efektywne niż do tej pory wykorzystanie w tym celu wspomnianej instytucji COSAC, ponadto polepszenie obiegu informacji pomiędzy Komisją a parlamentami narodowymi oraz zobowiązanie Komisji do każdorazowego przedkładania do wiadomości parlamentów narodowych strategicznych planów finansowych.

Debata o roli parlamentów narodowych w monitorowaniu przestrzegania zasady subsydiarności rozpoczęła się od przedstawienia relacji z prac I grupy roboczej.¹⁷ Sprawozdawca, I.Méndez de Vigo, wskazał, że grupa opowiadając się zasadniczo za przyznaniem parlamentom roli w kontrolowaniu wykonywania zasady subsydiarności sprzeciwia się powoływaniu w tym celu nowych instytucji. Parlamenty narodowe powinny tu mieć – wyłącznie bądź też wspólnie z innymi organami – kompetencje: a) poddawania swej ocenie przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności podczas prezentacji jej rocznego planu legislacyjnego, b) kontroli *ex ante* w ramach „systemu

¹⁵ Por. protokół z debaty na X sesji plenarnej Konwentu w dniach 28-29 października 2003 r., z XIV sesji plenarnej Konwentu z 20-21 stycznia 2003 r. oraz z XXI sesji plenarnej z 27 maja 2003 r.

¹⁶ Por. raport IV grupy roboczej ds. roli parlamentów narodowych z 22 października 2002 r. (dokument CONV/353/02).

¹⁷ Por.: raport z prac I grupy roboczej ds. subsydiarności z 23 września 2002 r.

wczesnego ostrzegania”, który przysługiwałby wyłącznie parlamentom narodowym, c) zgłaszania swych stanowisk w toku postępowania przed Komitetem Pojedynczym, d) wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot celem uruchomienia sądowej kontroli *ex post*.

Największe znaczenie członkowie grupy nadawali „systemowi wczesnego ostrzegania”, którego istota miała się przejawiać w sprawowaniu przez parlamenty czynnej kontroli nad zachowaniem przez Komisję zasady subsydiarności. Środkiem do tego miało być nałożenie na Komisję obowiązku przedłożenia parlamentom narodowym każdego z projektów aktów prawnych, aby umożliwić im w ten sposób zgłaszanie ewentualnych uwag w przedmiocie zgodności przedstawionych projektów z zasadą subsydiarności. Wniesienie przez określoną część parlamentów narodowych zastrzeżeń mogło w konsekwencji prowadzić do uchwalenia przez Komisję poprawek do projektu, a nawet do jego całkowitego wycofania.

Propozycje te w toku debaty plenarnej zostały przez członków Konwentu nie tylko przyjęte, ale nawet wzmocniono ich wymowę. Powszechnie postulowano przyznania parlamentom kompetencji do sprawowania kontroli właściwego stosowania zasady subsydiarności nie tylko u źródeł (jak w „systemie wczesnego ostrzegania”), ale także w całości procesu decyzyjnego (komisarz M.Barrier, M.Vanhanen). W uzasadnieniu wskazywano, że tylko kontrola w pełnym zakresie ma realny charakter, gdyż ostateczne decyzje mogą bowiem w zasadniczy sposób odbiegać od pierwotnego projektu. D.Roche wskazał na celowość wprowadzenia precyzyjnych postanowień określających rolę parlamentów narodowych w tym zakresie. Z kolei E.Teufel wskazał, że prawo udziału w „systemie wczesnego ostrzegania” powinno być nadane nie tylko obu izbom parlamentu (w krajach o systemie dwuizbowym), ale powinno być poszerzone o funkcjonujące w niektórych krajach regionalne zgromadzenia parlamentarne. W tym kontekście pojawiały się także głosy o potrzebie racjonalizacji części polityk unijnych jako o sposobie zapewnienia odpowiedniego kontaktu z obywatelami (P.Dalgaard).

Przedmiotem debaty były także poszukiwania właściwego modelu współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim oraz udziału parlamentów we współpracy wielostronnej na szczeblu europejskim. Również i w tym kontekście wymieniano COSAC, opowiadając się jednocześnie za kontynuacją prac tej instytucji według dotychczasowej formuły. Oponenti wskazywali na konieczność stworzenia w niej odpowiednich ram organizacyjnych, w tym utworzenia stałego sekretariatu COSAC oraz wydłużenia kadencji przewodniczącego (P.Chevalier, L.Dini). W uzasadnieniu wskazywano, że poczynania takie poprawią współpracę i nadadzą jej bardziej regularny charakter. Z kolei postulowane zwiększenie udziału parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym miało być osiągnięte przez włączenie ich

w proces konsultacji dotyczących zakresu prac przygotowawczych i wyboru właściwego instrumentu prawnego. Zarzucono tym samym definitywnie pomysł powołania w tym celu nowej instytucji.

W wyniku tak przeprowadzonej wymiany poglądów dokonano ostatecznych ustaleń, zawartych w stanowiącym integralną część projektu Traktatu Protokole o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Zgodnie z jego postanowieniami, udział ten powinien się koncentrować na wyrażaniu przez parlamenty narodowe opinii co do zgodności przesyłanych im dokumentów z zasadą subsydiarności i proporcjonalności. Na instytucje Unii, w tym Komisję, Radę Ministrów i Trybunał Obrachunkowy, nałożono obowiązek przesyłania określonych dokumentów związanych z wykonywaniem swych kompetencji przez te instytucje. Z kolei, kiedy ze specjalnych procedur ustawodawczych zamierza skorzystać Rada Europejska, parlamenty narodowe muszą być poinformowane co najmniej cztery miesiące przed podjęciem takiej decyzji.

Najdonioślejsze znaczenie wydaje się mieć postanowienie, iż w okresie sześciu tygodni od przedstawienia parlamentom narodowym projektów aktów legislacyjnych autorstwa Komisji, uzyskują one kompetencję do przesłania uzasadnionych opinii w przedmiocie przestrzegania przez nią zasady subsydiarności. W przypadku skorzystania z tego uprawnienia, Protokół nakłada na Komisję obowiązek powtórnego rozpatrzenia projektu aktu legislacyjnego, o ile uzasadnione opinie o niezgodności projektu z zasadą subsydiarności stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym państw członkowskich, po czym Komisja może postanowić o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. W przypadku, gdy podjęta w ten sposób decyzja Komisji budzi dalszy sprzeciw parlamentów, mogą one zobowiązać swe rządy do oddania sprawy do rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości.

Ustalenie zasad współpracy międzyparlamentarnej pozostawiono do wspólnego uzgodnienia parlamentom narodowym i Parlamentowi Europejskiemu. Pewną rolę w tym zakresie przyznano także COSAC, która ma stanowić forum współpracy między parlamentami a Parlamentem Europejskim, a także przedkładać w tym zakresie swoje stanowiska.

6. Nowy skład Komisji Europejskiej. Przewodniczący Komisji

Deklaracja z Laeken przyznała Konwentowi mandat do określenia sposobu, w jaki można wzmocnić działania i skuteczność Komisji oraz rozstrzygnięcie sposobu wyboru jej przewodniczącego poprzez określenie, czy ma być on wybierany przez Radę Europejską, Parlament Europejski, czy też bezpośrednio przez obywateli Unii. W tym stanie rzeczy debata na forum Konwentu dotyczyła w głównej mierze ustalenia składu Komisji oraz pozycji jej przewodniczącego.

Potrzeba reform w zakresie składu Komisji uzasadniana była przede wszystkim obawą, że powiększenie jej składu do 25 komisarzy w następstwie akcesji dziesięciu nowych państw (co musiałoby nastąpić przy zachowaniu obecnej zasady „1 kraj-1 komisarz”) prowadzić może do pozbawienia Komisji możliwości sprawnego działania, a w konsekwencji do jej paraliżu decyzyjnego. Celem zapewnienia temu organowi możliwości sprawnego działania, akcentowano również konieczność wzmocnienia roli przewodniczącego. W trakcie debaty postulowano w szczególności potrzebę wprowadzenia tu pewnej hierarchizacji, poprzez przyznanie mu kompetencji do organizowania pracy komisarzy (K.Hänsch, J.Santer).¹⁸

Większość delegatów, w szczególności przedstawiciele małych i średnich państw, kierując się zapewne względami prestiżowymi, optowała za zachowaniem zasady posiadania przedstawiciela w Komisji przez każde państwo członkowskie, także po rozszerzeniu Unii. W znikomej mniejszości znaleźli się zwolennicy bezwarunkowego ograniczenia składu Komisji (m.in. G.Amato i A.Palacio). Większość wyrażała warunkową akceptację co do ograniczenia liczby komisarzy, uzależniając to od wprowadzenia systemu rotacji, polegającego na okresowej wymianie składu tak, aby w ustalonym przedziale czasowym funkcje pełnoprawnych komisarzy pełnili przedstawiciele wszystkich państw członkowskich (D.Rupel, G.de Vries, M.Attalides, H.Christophersen). Jak wskazywano, postulaty te stanowiły nawiązanie do postanowień Traktatu z Nicei, zgodnie z którymi po rozszerzeniu UE do 27 członków (tj. po akcesji Rumunii i Bułgarii) liczba członków Komisji będzie mniejsza od liczby państw członkowskich, a komisarzy wybierać się będzie według opartego na zasadzie równości systemu rotacji, którego szczegółowe założenia ustali jednomyślnie Rada.¹⁹

Z kolei Prezydium Konwentu przedstawiło projekt, zgodnie z którym w skład Komisji wchodziłoby piętnastu komisarzy z prawem głosu oraz piętnastu komisarzy delegowanych („bez teki”), dysponujących głosem doradczym. W trakcie kadencji następowałaby rotacja pomiędzy tymi obydwojma kategoriami. Decyzję o wyborze składu kolegium podejmowałby przewodniczący. Projekt ten, poparty w pierwszej kolejności przez przedstawicieli państw Beneluksu, został przez większość zebranych oceniony jako rozsądny kompromis (J.Fischer, A.Duff, A.van Lancker). Podkreślano, że zadaniem Komisji jest reprezentowanie interesu wspólnotowego, nie zaś interesu państw członkowskich; a konieczność ograniczenia liczby komisarzy podyktowana jest potrzebą zapewnienia Komisji możliwości skutecznego działania.

¹⁸ Por. protokół z XIV sesji plenarnej Konwentu w dniach 20-21 stycznia 2003 r. oraz z XXII sesji plenarnej z 15 maja 2003 r.

¹⁹ Regulacja ta zastąpić ma dotychczasowe brzmienie art. 213 Traktatu UE oraz art. 126 Traktatu Euratom – por. art. 4 protokołu o rozszerzeniu UE stanowiącego załącznik do Traktatu z Nicei (O.J. C 80/2001).

Projekt Prezydium stał się podstawą ostatecznych rozwiązań przyjętych w projekcie Traktatu. W myśl jego założeń, z dniem 1 listopada 2009 r. podstawowy skład Komisji stanowi kolegium złożone z jej przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz trzynastu komisarzy europejskich wybieranych według systemu równej rotacji między państwami członkowskimi. System ten ustanawia Rada Europejska zgodnie z zasadami: a) bezwzględnej równości państw członkowskich przy określaniu kolejności i czasu zasiadania ich obywateli w kolegium; b) właściwego odzwierciedlenia w składzie każdego kolejnego kolegium „spektrum demograficznego i geograficznego” (*the demographic and geographical range*) wszystkich państw członkowskich. Każde z nich, wyznaczone zgodnie z systemem rotacji, sporządza listę trzech kandydatów do objęcia stanowiska komisarza europejskiego. Wybierając jedną osobę z każdej zgłoszonej listy, przewodniczący wybiera łącznie trzynastu komisarzy europejskich. Oprócz tego przewodniczący powołuje komisarzy bez prawa głosu, wybieranych według tych samych kryteriów i pochodzących ze wszystkich pozostałych państw członkowskich. Przewodniczący i osoby powołane w taki sposób w skład kolegium, jak również osoby powołane na komisarzy bez prawa głosu, podlegają zbiorowo zatwierdzeniu przez Parlament Europejski w drodze głosowania (art. I-25, ust. 3 i art. I-26, ust. 2).

Co do pozycji przewodniczącego Komisji, wskazywano przede wszystkim na konieczność przyznania mu kompetencji kierowniczych, niezbędnych do właściwego realizowania przez nią jej zadań. Konwent przyjął w tym zakresie większość propozycji zgłoszonych we wspólnym stanowisku niemiecko-francuskim postulującym umocnienie roli przewodniczącego w ramach kolegium Komisji.²⁰ W myśl art. I-26, ust. 3 projektu Traktatu, przewodniczący Komisji: a) wydaje wytyczne dotyczące jej prac, b) określa jej wewnętrzną organizację, c) powołuje wiceprzewodniczących Komisji (jednym z nich jest minister spraw zagranicznych UE). Podkreślić należy wagę regulacji, zgodnie z którą komisarze obligatoryjnie składają dymisję w przypadku, gdy tego zażąda przewodniczący. Oznacza to, że staje się on prawdziwym szefem „rządu” Unii, jakim wydaje się być Komisja.

Wyraźne rozbieżności stanowisk miały natomiast miejsce w kwestii ustalenia sposobu wyboru przewodniczącego. Wyróżnić można było w tym zakresie trzy grupy stanowisk: 1) opowiadających się za wyborem dokonywanym przez Parlament Europejski spośród kandydatów wskazanych przez Radę, przy pozostawieniu jej prawa zatwierdzenia decyzji Parlamentu, 2) wyboru przewodniczącego przez specjalne kolegium elektorskie, 3) wprowadzenia wyboru bezpośredniego. Ostatecznie opowiedziano się za pierwszym z tych modeli. Zgodnie z art. I-26, ust. 1 projektu, kandydata na przewodniczącego wskazywać będzie Rada Europejska kwalifikowaną większością głosów, „uwzględniając

²⁰ Por.: dokument CONV 489/03 oraz Dehousse, Maurer et al., op.cit.

wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, po przeprowadzeniu stosownych konsultacji”. Z kolei wyboru przewodniczącego zwykłą większością głosów dokonywałby Parlament Europejski, przy zachowaniu prawa Rady do zgłoszenia nowej kandydatury, gdyby uprzednia nie uzyskała wystarczającego poparcia.

7. Reforma Rady Europejskiej i Rady Ministrów

Za instytucje Unii, którym poświęcono najwięcej miejsca w debacie, także z uwagi na wyjątkową doniosłość polityczną zagadnień z nimi związanych, niewątpliwie należy Radę Europejską i Radę Ministrów. Najszerze odbicie w treści Deklaracji z Laeken znalazły zagadnienia związane z Radą Ministrów. Poddano w niej pod rozważenie Konwentu zagadnienia: 1) wzmocnienia kompetencji Rady, 2) rozważenia, czy należy ustanowić odmienne tryby jej działania w zależności od tego, czy wykonuje ona funkcje legislacyjne czy wykonawcze, 3) stworzenia warunków do większej przejrzystości prac Rady, m.in. przez wprowadzenie jawności jej obrad, 4) uproszczenia i ujednoczenia procedur, przy użyciu których Rada pełni z Parlamentem Europejskim funkcję ustawodawczą, 5) ostatecznego ustalenia podziału Rady na formacje. Z kolei zarówno Rady Ministrów, jak i Rady Europejskiej dotyczyła problematyka zwiększenia skuteczności podejmowania decyzji przez Unię, w tym rozważenie rozszerzenia zakresu spraw, w których decyzje podejmowane są większością głosów, a także udoskonalenie systemu sprawowania Prezydencji.

7.1. Reforma systemu sprawowania Prezydencji. Przewodniczący Rady Europejskiej

Właściwa debata poprzedzona została dogłębną analizą stanu obecnego. Dokonujący merytorycznego wprowadzenia P.Hain stwierdził, że głównymi czynnikami prowadzącymi do aktualnego osłabienia efektywności działania Rady są przede wszystkim: a) brak strategii wyznaczającej kierunek działania Unii, b) brak monopolu Rady Ministrów na reprezentowanie UE w stosunkach zewnętrznych, c) nie zapewniający wystarczającej kontynuacji jej polityki system półrocznych Prezydencji narodowych.

Wśród ważniejszych propozycji dotyczących reformy przewodnictwa w Radach, poddanych pod rozważenie Konwentu, należy wyróżnić m. in.:

a) **Propozycję rządu brytyjskiego**, zgodnie z którą w miejsce systemu półrocznych, rotacyjnych Prezydencji należy wprowadzić Prezydencję grupową, obejmującą jednocześnie od czterech do pięciu państw członkowskich. Należy także wydłużyć okres sprawowania Prezydencji co najmniej do półtora roku. Właściwe wyważenie interesów wszystkich państw członkowskich przy sprawowaniu tego urzędu należy osiągnąć poprzez wprowadzenie zakazu sprawowania

Prezydencji grupowej wyłącznie przez państwa duże, małe lub pochodzące z jednego regionu. Ponadto na czele Rady Europejskiej miałyby stać jej przewodniczący, wspierany przez wiceprzewodniczącego, pochodzącego z kraju sprawującego Prezydencję grupową (*host country*). Propozycja ta nie została przyjęta przez większość członków Konwentu. Zarzucono, że wprowadzenie w życie zawartych w niej rozwiązań prowadzić może do znacznego osłabienia Komisji Europejskiej i Parlamentu, a tym samym do zaburzenia równowagi pomiędzy metodą wspólnotową i międzyrządową (G.Pleuger).

b) **Propozycje zawarte w komunikacie Komisji Europejskiej z 22 maja 2002 r.**,²¹ które członkom Konwentu przedstawił R.Prodi na XII sesji plenarnej w dniach 5-6 grudnia 2002 r. Odnośnie do problematyki Prezydencji w Radzie wskazano następujące rozwiązania: 1) utrzymanie Prezydencji rotacyjnej w dotychczasowym kształcie w przypadku Rady Europejskiej i Rady ds. Ogólnych, 2) wprowadzenie wyboru przewodniczących w radach sektorowych przez ich członków spośród swojego grona na okres jednego roku. Propozycja ta nie stała się jednak przedmiotem debaty.

c) **Wspólne francusko-niemieckie stanowisko z 15 stycznia 2003 r.**,²² zawierające propozycję wprowadzenia stałej, kadencyjnej Prezydencji w Radzie. Istotą tej propozycji, przedstawili na forum Konwentu J.Fischer i D.de Villepin, ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji. De Villepin zapewniał, że przewodniczący Komisji i Rady Europejskiej nie będą ze sobą konkurować, ponieważ ich zadania pozostaną odmienne. Opowiedział się zarazem za Prezydencjami grupowymi na poziomie Rady, które byłyby koordynowane przez stałego przewodniczącego. Propozycja ta nie uzyskała wśród delegatów większej liczby zwolenników. Jej krytycy swój sprzeciw uzasadniali wskazując, że przyjęcie projektu oznacza tworzenie w systemie instytucjonalnym Unii dwóch konkurencyjnych egzekutyw: Rady i Komisji (A.Vitorino, E.Brok). Niezależnie od tego przewodniczący Rady w proponowanym układzie działałby bez jakiegokolwiek legitymizacji i byłby poza kontrolą i jest wątpliwe, czy szefowie rządów dużych państw, sprawujących Prezydencję grupową (np. Blair, Chirac i Schröder) poddali się chętnie „koordynacji” (A.Duff).

Podsumowania debaty o reformie Prezydencji w Radzie dokonano na XXII sesji plenarnej w dniach 15-16 maja 2003 r. Zarysowały się tu następujące postulaty: a) połączenia stałego przewodniczącego Rady Europejskiej z Prezydencjami grupowymi, sprawowanymi na zasadzie równych rotacji (w wykonaniu dużych państw: Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii i Polski), b) pozostawienia rotacyjnej Prezydencji w Radzie Europejskiej, przy pozostawieniu Prezydencji grupowej jako zmodyfikowanego mechanizmu rotacji, przy

²¹ Tzw. projekt PENELOPA (*Project For the European Union*) – por. komunikat Komisji Europejskiej z 22 maja 2002 r.

²² Por. dokument CONV 489/03.

czym rolę koordynatora mógłby pełnić wzmocniony sekretarz generalny Rady (propozycja popierana przez państwa Beneluksu, Austrię, Finlandię, państwa bałtyckie, Czechy, Słowację, Węgry i Słowenię, także przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji). G.Papandreu zasugerował, aby w duchu kompromisu poprzeć ideę stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, ale pod warunkiem, iż będzie on wybierany w bezpośrednich wyborach powszechnych. Wyrażone w ten sposób pośrednie poparcie Grecji dla stałego przewodniczącego Rady Europejskiej zostało odnotowane jako wyłom w pozycji małych krajów, tym dobitniejszy, iż pochodzący z kraju aktualnie sprawującego rotacyjną Prezydencję.

Mimo tego, z uwagi na dalej widoczną polaryzację stanowisk, w przyjętym projekcie Traktatu ustalenie zasad sprawowania Prezydencji na poziomie Rady Ministrów pozostawiono do decyzji Rady Europejskiej (art. I-23, ust. 4), przy uwzględnieniu wymogów zachowania równowagi politycznej i geograficznego zróżnicowania państw członkowskich. W projekcie wskazano jedynie, że przewodnictwo formacjom Rady Ministrów, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych (tu przewodnictwo sprawuje minister spraw zagranicznych UE), sprawują przez okres co najmniej roku, na zasadzie równej rotacji, przedstawiciele państw członkowskich, tj. odpowiedni ministrowie w zależności od formacji w ramach Rady Ministrów. Z kolei na poziomie Rady Europejskiej analogiczne funkcje ma pełnić przewodniczący, wybierany przez Radę większością kwalifikowaną na kadencję dwuipółletnią spośród osób, które nie pełnią mandatu w państwie członkowskim. Działając w tym charakterze przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia, na swym szczeblu, reprezentację zewnętrzną Unii w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla kompetencji ministra spraw zagranicznych (art. I-21).

Oceniając przyjęte rozwiązania należy uznać, iż postawiono tu na model bezstronnego przewodnictwa, sprawowanego w interesie całej Unii. Przewodniczącemu nie przyznano zarazem prerogatyw decyzyjnych, wyposażając go przede wszystkim w kompetencje koordynatora. Porzucono tym samym wcześniej zgłaszane projekty utworzenia urzędu *quasi*-prezydenta UE.

7.2. Reforma systemu formacji Rady Ministrów

Podstawą dla debat Konwentu w tej dziedzinie były w głównej mierze propozycja Prezydium Konwentu, wspomniane już stanowisko niemiecko-francuskie z 15 stycznia 2003 r. oraz raport VII grupy roboczej ds. stosunków zewnętrznych, w którym zawarto propozycję powołania specjalnej formacji Rady zajmującej się problematyką wchodzącą w skład dotychczasowego II

filaru Unii.²³ Dyskusja krystalizowała się przede wszystkim wokół propozycji wyodrębnienia w składzie Rady formacji odpowiedzialnej za prace legislacyjne oraz pozostałych formacji, skupiających funkcje wykonawcze i koordynacyjne. W początkowej fazie debaty postulat dokonania podziału funkcji Rady uzyskał akceptację większości członków Konwentu (m. in. A.Palacio, G.Amato, L.Dini). Nie rozstrzygnięto jeszcze wtedy w sposób wyraźny, czy podział funkcji Rady ma mieć miejsce w obrębie każdej z dotychczas istniejących formacji (rad sektorowych), czy też prace legislacyjne winny pozostać domeną specjalnie w tym celu powołanej formacji Rady. Zwolennicy tego ostatniego rozwiązania (m. in. G.Fini, E.Brok, L.Dini, K.Kiljunen) wskazywali nawet, iż może to stanowić zaczątek wyższej izby Parlamentu Europejskiego, grupującej przedstawicieli państw członkowskich, podobnie jak izby wyższe w parlamentach państw federacyjnych. Postulowano też prowadzenie prac takiej Rady w warunkach pełnej jawności. Przeciwnicy tej idei wskazywali w szczególności, iż wyłączenie rad sektorowych z wpływu na tworzenie prawa prowadzi do wyłączenia ministrów z oddziaływania na określone polityki sektorowe (P.Hain), a nieunikniona konieczność stałego przebywania w Brukseli członków Rady może prowadzić do oderwania ich od spraw narodowych (P.Dalgaard).²⁴

Ostatecznie, w myśl założeń projektu Traktatu (art. I-23), wyodrębniono jedynie dwie formacje Rady Ministrów: Radę ds. Ogólnych oraz Radę Spraw Zagranicznych. Zadaniem tej pierwszej ma być zapewnienie spójności prac Rady Ministrów, poprzez przygotowanie z udziałem Komisji, spotkań Rady Europejskiej i zapewnienie ich kontynuacji. Z kolei Rada Spraw Zagranicznych, działająca pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych UE, ma nadawać treść unijnej polityce zewnętrznej na podstawie wiążących wytycznych wydawanych przez Radę Europejską oraz zapewnić spójność działań Unii w tym obszarze. Ustanowienie dalszych formacji pozostawiono Radzie Europejskiej, która winna wydać w tej sprawie decyzję europejską. Wydaje się też, iż nie przesądzono także o skupieniu funkcji legislacyjnej w ramach tylko jednej z formacji wskazując, że funkcję tę sprawuje cała Rada Ministrów.

8. Ustalenie zakresu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów

Zagadnienie sposobu podejmowania decyzji w Radach stanowiło najważniejszy element debaty na temat zastosowania metody międzyrządowej i wspólnotowej w przyszłej Unii. Szeroko postulowane wzmocnienie tej ostatniej miało odpowiadać aktualnemu stanowi rozwoju Unii oraz ułatwić realizację

²³ Por. raport końcowy VII grupy roboczej ds. stosunków zewnętrznych (dokument CONV 459/02).

²⁴ Por. wystąpienia na sesji plenarnej Konwentu w dniach 15-16 maja 2003 r.

stojących przed nią zadań. W szczególności poszerzenie zakresu obowiązywania metody wspólnotowej miało zwiększyć efektywność podejmowanych przez Unię działań, zwiększyć ich legitymację oraz zapewnić im jasność i przejrzystość. Za jeden z głównych wyznaczników stosowania tej metody niemal powszechnie uznano wprowadzenie zasady podejmowania decyzji w Radzie Ministrów większością głosów (*qualified majority voting* - QMV). Jednocześnie nie wskazywano potrzeby odejścia od zasady podejmowania decyzji jednomyślnie w przypadku Rady Europejskiej – z uwagi na ich szczególny, dalekosiężny i strategiczny charakter, a co za tym idzie konieczność pozostawienia prawa weta każdemu z państw członkowskich.

Debatę w kwestii sposobu podejmowania decyzji przez Radę Ministrów zapoczątkowano od rozstrzygnięcia, czy od zasady podejmowania decyzji większością głosów w ogóle powinny być wyjątki. W odosobnieniu pozostały głosy postulujące uczynienie tej zasady bezwzględnie obowiązującą. Do zwolenników takiego rozwiązania należał m.in. A.Lamassoure, który wskazywał, że podejmowanie decyzji jednomyślnie powinno zostać w ogóle zniesione – jego zdaniem już obecnie uzyskanie jednomyślności wśród państw członkowskich jest trudne, a po rozszerzeniu Unii o dziesięciu nowych członków jej uzyskanie stanie się niemożliwe, zaś „*Unia Europejska godząc się na zasadę jednomyślności w pewnych dziedzinach godzi się na paraliż*”.²⁵

Uwzględniając zdanie większości delegatów przyjęto ostatecznie, że podejmowanie decyzji większością głosów w Radzie Ministrów powinno stanowić zasadę, od której wyjątki powinny być ściśle określone w Traktacie Konstytucyjnym. Rozwiązanie to pozostawało w zbieżności ze stanowiskiem prezentowanym w tej kwestii m.in. przez Komisję Europejską i Parlament; opcję tę wskazywali także autorzy innych propozycji adresowanych do Konwentu.²⁶ W tym stanie rzeczy dalsza debata koncentrowała się głównie na ustaleniu katalogu tych wyjątków, tj. stworzeniu listy obszarów, w których decyzje Rady Ministrów winny być podejmowane jednomyślnie. Debata koncentrowała się zatem wokół ustalenia zasad podejmowania decyzji większością głosów w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, polityki socjalnej oraz harmonizacji polityk podatkowych państw członkowskich.

²⁵ Por. wystąpienie w debacie na XII sesji plenarnej Konwentu w dniach 5-6 grudnia 2002 r.

²⁶ Patrz: rezolucja Parlamentu Europejskiego nr 2180/01 pt. „*On the constitutional process and the future of the Union*”; komunikat Komisji Europejskiej „*For the European Union: Peace, Freedom, Solidarity*” z 11 grudnia 2001 r. (COM 728/02); wspólne stanowisko rządów Wielkiej Brytanii i Hiszpanii (CONV 591/03, 28.02.2003); wspólne stanowisko ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec D.de Villepin i J.Fischera (CONV 489/03, 16.01.2003); memorandum państw Beneluksu pt. *A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union* z grudnia 2002 r.

Szerokiej podstawy do podejmowania rozstrzygnięć w tych sprawach dostarczyły raporty grup roboczych, w szczególności grupy VII ds. stosunków zewnętrznych, grupy VIII ds. obrony, grupy VI ds. reformy ekonomicznej (zawierającej zalecenia m.in. z zakresu polityki fiskalnej), a także grupy XI zajmującej się sprawami „Europy socjalnej”.

Odzwierciedleniem podjętych ustaleń stały się odpowiednie postanowienia Traktatu Konstytucyjnego. W szczególności zawarto w nich dwie zasady ogólne, zawarte w art. I-20, ust. 4 i art. I-22, ust. 3, zgodnie z którymi w przypadku Rady Europejskiej zasadą jest podejmowanie decyzji jednomyślnie, zaś w przypadku Rady Ministrów – kwalifikowaną większością głosów. Szczegółowe rozróżnienie, w których przypadkach Rada Ministrów podejmuje decyzje jednomyślnie lub większością głosów zawarte zostały w części III projektu Traktatu, normującej polityki i funkcjonowanie Unii.

Szczegółowa analiza podjętych rozstrzygnięć przekracza rozmiary niniejszego opracowania. Należy jedynie wskazać, że noszą one z reguły charakter zachowawczy, nie odpowiadając części postulatów zgłaszanych w toku debaty, a zmierzających do jak najszerszego zakreślenia obszarów, w których Rada Ministrów decyduje zgodnie z metodą wspólnotową. I tak, w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – szczególnie ważkiej z punktu widzenia wyzwań, przed którymi Unia stoi obecnie – nadal pozostało zasadą podejmowanie decyzji jednogłośnie (art. III-196, ust. 1). Co więcej, każdemu z państw członkowskich pozostawiono (zapisana już w Traktacie Amsterdamskim) możliwość tzw. konstruktywnego wstrzymania się od wcielania w życie podjętych w ten sposób decyzji. Metoda wspólnotowa znajduje zastosowanie jedynie w ściśle określonych przypadkach (art. III-196, ust. 3), których zakres zasadniczo odpowiada obszarowi wskazanemu w rekomendacjach VII grupy roboczej. Pewne nadzieje na postęp można jednak wiązać z przyznaną Radzie Europejskiej kompetencją poszerzenia listy zagadnień, w przypadku których decyzje mogą być podejmowane większością głosów, z wyłączeniem jednak decyzji wywierających skutki wojskowe lub obronne. Jak można się było spodziewać, Rada podejmuje w tej kwestii decyzję jednomyślnie (art. III-196, ust. 3). Stosowanie metody wspólnotowej wyłączone jest w przypadku Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, gdzie decydowanie jednomyślne staje się „kontrzasadą” w stosunku do zasady wyrażonej w art. I-22, ust. 3. W tym stanie rzeczy można się chyba spodziewać rewizji tej części projektu przez Konferencję Międzyrządową. Zadanie zreformowania systemu instytucjonalnego Unii w tej części nie zostało bowiem przez Konwent podjęte w sposób zadowalający.

9. Sposób głosowania w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów

Jeszcze przed podjęciem rozstrzygnięć w przedmiocie ustalenia obszarów podejmowania decyzji jednomyślnie i większością głosów, przedmiotem debaty Konwentu stał się sposób ustalenia większości głosów w tych obszarach, gdzie ma obowiązywać podejmowanie decyzji zgodnie z metodą wspólnotową. Uzyskanie konsensu w tej kwestii było zadaniem stosunkowo prostym; delegaci przyjęli tu bez większych oporów propozycję Komisji przedstawioną na XIII sesji plenarnej przez R.Prodiego. Zgodnie z przyjętymi w niej założeniami, modyfikacji poddano reguły podejmowania decyzji w Radzie przyjęte w Nicei, ustalając, że uzyskanie większości głosów w Radach ma polegać na uzyskaniu akceptacji większości państw, które zamieszkuje większość ludności UE (tzw. prosta podwójna większość).

Mimo że propozycje Komisji nie stały się bezpośrednim przedmiotem debaty, większość delegatów (m. in. T.Tiilikainen, E.Teufel, O.Duhamel, L.Hjelm-Wallen) opowiedziało się za tym, aby w obszarach, w których Rady podejmują decyzje z własnej inicjatywy, większość kwalifikowaną oznaczała większość państw członkowskich reprezentujących co najmniej 3/5 ludności Unii. Natomiast w dziedzinach, w których dla podjęcia decyzji nie jest wymagany wniosek Komisji lub inicjatywa ministra spraw zagranicznych UE, większość kwalifikowaną stanowić ma 2/3 państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 3/5 ludności. Przyjęto także możliwość modyfikacji tych zasad w taki sposób, iż w obszarach, w których przewiduje się podejmowanie decyzji według szczególnej procedury, Rada Europejska może z własnej inicjatywy, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i po poinformowaniu parlamentów narodowych, podjąć jednomyślnie, po przynajmniej sześciomiesięcznym okresie rozpatrywania, decyzję upoważniającą do uchwalania ustaw europejskich lub europejskich ustaw ramowych zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną. Zaś w obszarach, w których Rada Ministrów stanowi jednomyślnie, Rada Europejska może z własnej inicjatywy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem parlamentów narodowych, wydać decyzję europejską upoważniającą Radę Ministrów do stanowienia większości kwalifikowanej.

Zawierając takie ustalenia w projekcie Traktatu, zdecydowano także, iż do 1 listopada 2009 r. trwać ma okres przejściowy, w którym obowiązywać będą w tym zakresie postanowienia Traktatu z Nicei. Modyfikacji poddano także sposób ważenia głosów państw członkowskich w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej, ustalając parytety degresywnie proporcjonalne do liczby ludności poszczególnych krajów. Ustalenia te zawarto w stosownym protokole, załączonym do projektu Traktatu Konstytucyjnego.²⁷

²⁷ Zgodnie z przyjętymi zasadami, do 1 listopada 2009 r., jeżeli do przyjęcia decyzji potrzebna będzie większość głosów, głosy poszczególnych państw członkowskich wagi będą następująco:

10. Budowa systemu jednolitej reprezentacji Unii w obszarze polityki zewnętrznej

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że postanowienia Deklaracji z Laeken zobowiązały członków Konwentu do wskazania rozstrzygnięć w kwestiach: a) sposobu zapewnienia spójności europejskiej polityki zewnętrznej, b) ustalenia sposobu umocnienia współdziałania pomiędzy Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB a właściwym komisarzem, c) rozważenia zasadności ewentualnego rozszerzenia reprezentacji Unii na forum międzynarodowym.

Debata nad potrzebą budowy jednolitej reprezentacji Unii dotyczyła całości obszaru polityki zewnętrznej, to jest handlu, współpracy rozwojowej oraz innych aspektów stosunków zewnętrznych o charakterze gospodarczym, a także Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. We wprowadzeniu do debaty przewodniczący Konwentu wskazał w stosownym oświadczeniu, że implementacja działań UE w zakresie tych obszarów nie jest realizowana na podstawie żadnej zwartej, koherentnej strategii, a działania podejmowane w ramach poszczególnych dziedzin nie są odpowiednio skoordynowane. Taka sytuacja wpływa na osłabienie pozycji Unii na arenie światowej oraz uniemożliwia jej wypowiedzianie się jednym głosem. Większość delegatów zgadzała się z taką diagnozą, podkreślając w debacie konieczność wzmocnienia unijnej polityki zewnętrznej oraz wypracowania skutecznych mechanizmów współpracy pomiędzy poszczególnymi jej segmentami. Opowiedziano się także za polepszeniem efektywności procesu decyzyjnego w tej dziedzinie.²⁸

Najmniej kontrowersji wzbudzała kwestia reprezentowania Unii Europejskiej w sferach o charakterze gospodarczym. Zdecydowana większość delegatów opowiedziała się za potrzebą zagwarantowania pełnej reprezentacji Unii przez Komisję Europejską. Podkreślano potrzebę wyraźnego przyznania temu organowi kompetencji w dziedzinie zawierania i negocjowania umów międzynarodowych

29 – Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania; 27 głosów – Polska i Hiszpania; 13 – Holandia; 12 – Belgia, Czechy, Grecja, Węgry i Portugalia; 7 - Dania, Irlandia, Litwa, Słowacja; 4 – Estonia, Cypr, Łotwa, Luksemburg i Słowenia; 3 – Malta. W razie akcesji w tym terminie Rumunii i Bułgarii, ich głosy ważone będą odpowiednio w liczbie 14 i 10. Na tej podstawie: a) do przyjęcia postanowień wymagane jest co najmniej 232 głosów „za”, oddanych przez większość członków, jeżeli Konstytucja wymaga, aby były przyjęte na wniosek Komisji, b) w innych przypadkach do przyjęcia postanowienia wymagane jest co najmniej 232 głosów „za”, oddanych przez co najmniej dwie trzecie liczby członków, c) jeżeli decyzja ma zostać przyjęta przez Radę Europejską lub Radę Ministrów większością kwalifikowaną, członek Rady Europejskiej lub Rady Ministrów może zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeżeli okaże się, że warunek nie został spełniony, decyzja nie zostanie przyjęta - por.: projekt Traktatu i dokument CONV 820/03.

²⁸ Por. wystąpienia w debacie na VII sesji plenarnej Konwentu w dniach 11-12 lipca 2002 r.

w imieniu całej Unii, i to w odniesieniu do całości polityk o charakterze gospodarczym, zaliczanych tradycyjnie do I filaru (komisarz A.Vitorino).

Więcej kontrowersji przejawiało się natomiast w trakcie dyskusji na temat reprezentacji UE w sferze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. W tym zakresie podstawą debaty stały się rekomendacje grup roboczych: VII ds. stosunków zewnętrznych i VIII ds. obrony. Rozważając sposoby zapewnienia spójności i sprawności działań oraz koordynacji pomiędzy instytucjami Unii w dziedzinie WPZiB, VII grupa robocza w swym raporcie końcowym zaleciła połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Osoba łącząca te funkcje, czyli minister spraw zagranicznych Unii: a) byłaby mianowana przez Radę Ministrów, za zgodą przewodniczącego Komisji i Parlamentu Europejskiego, b) otrzymywałaby od Rady mandaty w zakresie zagadnień WPZiB, c) dysponowałaby prawem inicjatywy w zakresie tej polityki, d) pełniąc funkcję wiceprzewodniczącego Komisji, zgłaszałaby kolegium propozycje z zakresu WPZiB, zapewniała także koordynację wszelkich działań Komisji w tym obszarze oraz reprezentowałaby Unię na zewnątrz.

W ocenie członków tej grupy roboczej, sposobem prowadzącym do zwiększenia spójności i skuteczności działań w ramach poszczególnych instytucji miało być: a) powołanie wyspecjalizowanej formacji Rady Ministrów w formie Rady ds. Stosunków Zewnętrznych, której przewodnictwo winien objąć minister spraw zagranicznych UE, b) przyznanie jednemu z komisarzy funkcji koordynatora wszystkich działań Komisji generujących skutki w ramach stosunków zewnętrznych (osoba ta powinna równocześnie pełnić stanowisko wiceprzewodniczącego Rady Ministrów). Wskazywano dalej, iż zwiększenie spójności i sprawności podejmowania przez Unię decyzji w obszarze WPZiB może mieć miejsce także dzięki stworzeniu wspólnej służby dyplomatycznej Unii oraz zwiększeniu zakresu podejmowania w tym sektorze decyzji większością głosów.²⁹ Podobne wnioski przedłożyła VIII grupa robocza ds. obrony, wskazując, iż w ramach wzmocnienia skuteczności i efektywności działań w zakresie EPBiO „*powinna być w Komisji osoba, która działając pod osłoną autorytetu politycznego Komisji kierowałaby działaniami Unii i koordynowałaby wysiłki państw członkowskich w obszarze EPBiO*”. Zdaniem członków grupy, reprezentowanie Unii w tym obszarze winno być udziałem Wysokiego Przedstawiciela ds. Stosunków Zewnętrznych.³⁰

W trakcie debaty propozycje obu grup roboczych spotkały się zasadniczo z akceptacją delegatów. Praktycznie wszyscy opowiedzieli się za ideą powołania

²⁹ Por. raport końcowy VII grupy roboczej ds. stosunków zewnętrznych (dokument CONV 459/02).

³⁰ Por. raport końcowy VIII grupy roboczej ds. obrony z 16 grudnia 2002 r. (dokument CONV /461/02).

ministra spraw zagranicznych, który byłby personalnym łącznikiem w zakresie polityki zewnętrznej między Komisją a Radą Ministrów. W opinii D.de Villepin, udział ministra w Komisji Europejskiej niewątpliwie wzmocni spójność polityki zewnętrznej Unii. Przeciwno koncepcji „podwójnego kapelusza” (*double hat*), czyli łączeniu tych funkcji przez jedną osobą opowiadali się jedynie P.Hain, reprezentujący stanowisko rządu brytyjskiego, oraz A.Dastis. Dalsze spory budziła sprawa członkostwa ministra w Komisji Europejskiej. O ile A.Dastis wskazywał, że minister nie powinien być członkiem Komisji, to zdaniem E.Lopesa nie powinien być on wręcz wybierany spoza jej składu. Jednocześnie D.Roche podawał w wątpliwość zasadność sprawowania przez ministra przewodnictwa w Radzie Spraw Zagranicznych. Prowadzący debatę nad raportem VII grupy roboczej J.-L.Dehaene stwierdził jednak, że większość delegatów opowiada się za przewodnictwem ministra w tej Radzie. Różnice dotyczyły także usytuowania urzędu ministra względem Komisji i Rady. Z jednej strony L.Hjelm-Wallen wskazywała, że osoba sprawując ten urząd winna podlegać Radzie bezpośrednio, z kolei K.Kiljunen proponował, by urząd ten wchodził w skład struktur Komisji, a osoba go sprawująca pełniła funkcję jednego z zastępców jej przewodniczącego.

W wyniku przeprowadzonej debaty, w projekcie części Traktatu Konstytucyjnego przyjęto, iż poza Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz innymi przypadkami przewidzianymi wprost w Traktacie, reprezentację zewnętrzną UE zapewnia Komisja Europejska (art. I-25, ust. 1). W zakresie WPZiB Unię ma reprezentować minister spraw zagranicznych, którego powołuje Rada Europejska spośród członków kolegium Komisji Europejskiej za zgodą jej przewodniczącego (art. I-26, ust. 2 i art. I-27, ust. 1). Minister zgłaszając stosowne propozycje „*przyczynia się*” do rozwoju wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz „*prowadzi*” te polityki z upoważnienia Rady Ministrów (art. I-27, ust. 2). Zadania ministra niejako uzupełnia przewodniczący Rady Europejskiej, który bez uszczerbku dla tego pierwszego reprezentuje Unię w dziedzinach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa „*na swym szczeblu*” (art. I-21, ust. 2).

Minister spraw zagranicznych, członek kolegium Komisji Europejskiej, jest jednym z jej wiceprzewodniczących. W zakresie wykonywania funkcji w Komisji odpowiada on za stosunki zewnętrzne oraz za koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. Tylko w zakresie tych obowiązków, minister jest związany trybem działania Komisji (art. I-27, ust. 3). Przewodniczy on też Radzie Spraw Zagranicznych, wyspecjalizowanej formacji Rady Ministrów, zapewniającej spójność działań Unii w tych obszarach. Bierze też udział w pracach Rady Europejskiej (art. I-20, ust. 2). W sferze realizacji WPZiB wprowadza ją, wraz z państwami członkowskimi, w życie, stosując środki krajowe i środki Unii (art. I-39, ust. 4). Realizując ową politykę minister

może wnosić do Rady Ministrów o podjęcie niezbędnych decyzji, włącznie z podjęciem misji cywilnych i wojskowych. Minister może też w tym zakresie składać propozycje wykorzystania środków krajowych oraz instrumentów prawnych Unii (art. I-40, ust. 4).

11. Poszerzenie zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości

W Deklaracji z Laeken państwa członkowskie UE nie przyznały Konwentowi bezpośredniego mandatu rewizji instytucjonalnych ram działania Trybunału Sprawiedliwości. Decyzje w tym zakresie zostały jednak podjęte w wyniku ustalenia na nowo zakresu misji i kompetencji Unii. Ponowne zdefiniowanie obszarów jej aktywności wymagało bowiem podjęcia decyzji w przedmiocie poddania ich kontroli sądowej, a także objęcia tą kontrolą tych z dotychczasowych obszarów kompetencji Unii, które nie były dotąd takiej kontroli poddane.

Za podstawę debaty Konwentu w tym zakresie należy uznać wnioski zawarte w raporcie końcowym grupy roboczej „wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość”. Grupa ta poddała w nim krytyce aktualny stan prawny, polegający, jej zdaniem, na zbyt wąskich zakresach: kognicji Trybunału (jedynie w zakresie pierwszego filaru), kompetencji do wydawania orzeczeń wstępnych (art. 35 Traktatu UE) oraz kręgu podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania. W ocenie członków grupy, niedopuszczalne jest przede wszystkim wyłączenie spod kontroli sądowej wykonywania polityk z zakresu współpracy w sprawach wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, jako posiadających bezpośrednie przełożenie na prawa człowieka. Wobec tego, zgodnie ze stanowiskiem grupy, należy rozszerzyć ogólny system jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na „obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Ewentualne odstępstwo mogłoby jedynie dotyczyć spraw, o których obecnie mowa w art. 35, ust. 5 Traktatu UE („*utrzymanie prawa i porządku publicznego*”, „*ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego*”). By sprostać zwiększonemu napływowi spraw do Trybunału, który niewątpliwie w takiej sytuacji nastąpi, powinny zostać wprowadzone w życie postanowienia o reformie Trybunału zawarte w Traktacie z Nicei.

W toku debaty problem zakresu kognicji Trybunału nie stał się przedmiotem dłuższych rozważań; szereg mówców postulowało umocnienie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości bez wchodzenia w szczegóły, przy omawianiu innych zagadnień (m.in. P.Hain, J.Farnleitner, A.Palacio, T.Tiilikainen). Spora ich liczba, zgodnie ze stanowiskiem grupy, postulowała przejęcie przez Trybunał jurysdykcji nad całym obszarem spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (m. in. J.Voggenhuber, G.de Vries, delegaci niemieccy: E.Brok, J.Fischer, J.Meyer, E.Teufel). Zdecydowanie mniejsza grupa opowiadała się za

objęciem jurysdykcją Trybunału obszaru WPZiB (M.Bury, T.Tiilikainen), sprzeciwiał się temu P.Hain.³¹

W wyniku debaty, w projekcie części III Traktatu Konstytucyjnego przyjęto, że do zadań Trybunału Sprawiedliwości, składającego się z Trybunału, Sądu Wyższego i sądów specjalnych, należeć będzie zapewnienie poszanowania prawa w interpretowaniu i stosowaniu Konstytucji. Zadania te Trybunał ma wykonywać poprzez: a) orzekanie w sprawach wnoszonych przez państwo członkowskie, instytucję albo osobę fizyczną lub prawną, b) wydawanie, na wniosek sądów państw członkowskich, rozstrzygnięć wstępnych w sprawie wykładni prawa Unii albo w przedmiocie ważności aktów prawnych wydawanych przez instytucje unijne, c) orzekanie w innych sprawach przewidzianych przez Konstytucję (art. I-28).

Zgodnie z postanowieniami części III, Trybunał orzeka m.in. w następujących postępowaniach: a) rozpoznawaniu skarg Komisji lub państwa członkowskiego na uchybienie przez inne państwo członkowskie obowiązkowi implementacji prawa Unii (art. III-261, I-263), b) kontroli zgodności z Konstytucją aktów prawnych instytucji Unii, niosących skutki prawne wobec osób trzecich (art. III-266), c) nakazaniu wstrzymania działań podjętych przez państwo członkowskie, instytucje, ciała i agencje Unii (art. III-267), d) interpretacji Konstytucji i zgodności z nią aktów prawnych instytucji Unii (art. III-270), e) wypełnianiu przez państwa członkowskie zobowiązań wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. III-274).

Jednocześnie ustalenia zakresu kognicji Trybunału pozostawiono dalszym rozstrzygnięciom. Art. III-264 stanowi bowiem, że mocą ustawy europejskiej i decyzją Rady Ministrów Trybunałowi może być przyznana nieograniczona jurysdykcja we wszystkich dziedzinach aktywności UE, przy czym wprost wskazano jedynie działania Unii kreujące europejskie prawo własności intelektualnej. Za jedyne granice w poszerzeniu w ten sposób kognicji Trybunału uznano: a) obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, b) kwestie zasadności i prawidłowości działań podejmowanych przez państwa członkowskie na swą odpowiedzialność celem utrzymania prawa i porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. III-278 i art. III-279).

12. Zakończenie

Bezpośrednio po złożeniu projektu pierwszych dwu części Traktatu na ręce greckiego premiera Costasa Simitisa, szefowie państw i rządów w deklaracji końcowej Rady Europejskiej w Salonikach wskazali,³² że przedłożony

³¹ Por. wystąpienia na m.in. XIV, XX, XXIII i XXV sesjach plenarnych Konwentu.

³² Tekst oświadczenia końcowego Rady Europejskiej w Salonikach wg tekstu zamieszczonego na stronie poświęconej Prezydencji greckiej w witrynie internetowej Unii Europejskiej „europa: European Union online” (<http://europa.eu.int>).

dokument stanowi historyczny krok na drodze do pełnego osiągnięcia celów europejskiej integracji, takich jak przybliżenie Unii jej obywatelom, wzmocnienie jej demokratycznego charakteru, ułatwienie UE przyszłego podejmowania decyzji, koniecznego w szczególności w obliczu jej poszerzenia o dziesiątkę nowych członków, umocnienie jej zdolności do spójnego i jednolitego działania na forum międzynarodowym oraz efektywnego stawienia czoła zjawiskom globalizacji i powszechnej współzależności. Uznano, że Konwent dowiódł swej użyteczności jako forum demokratycznego dialogu pomiędzy przedstawicielami rządów państw członkowskich, ich parlamentów, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz społeczeństw obywatelskich.

Rada oświadczyła ponadto, że zaprezentowany jej projekt stanowi dobrą podstawę dla obrad przyszłej Konferencji Międzyrządowej. Ustalono, że rozpoczynająca się w drugim półroczu 2003 r. Prezydencja włoska winna zwołać kolejne posiedzenie Rady w lipcu, na którym poczynione zostaną przygotowania do Konferencji, która powinna się rozpocząć w październiku 2003 r. Konferencja ta winna przyjąć ostateczny tekst Traktatu tak, aby przyjęte ustalenia mogły być znane obywatelom Unii przed mającymi nastąpić w czerwcu 2004 r. wyborami do Parlamentu Europejskiego. W konsekwencji Traktat Konstytucyjny winien zostać podpisany przez 25 państw członkowskich poszerzonej Unii jak najwcześniej po 1 maja 2004 r.

Po dwu dodatkowych sesjach, w dniu 10 lipca 2003 r. Konwent przyjął ostateczny i kompletny projekt Traktatu Konstytucyjnego. Z chwilą, gdy pod projektem Traktatu podpis złożył ostatni z jego członków, półtoraroczną misję Konwentu można było uznać za zakończoną.

Kompletny projekt Traktatu został 18 lipca 2003 r. przekazany przez Valéry'ego Giscarda d'Estaing na ręce premiera sprawującego Prezydencję Włoch Silvio Berlusconi. Przyjęte w nim rozstrzygnięcia stały się przedmiotem oceny nie tylko elit intelektualnych i politycznych, ale ogółu społeczeństw państw Europy.