

## INFORMACJA O PRACACH KONWENTU EUROPEJSKIEGO

### WPROWADZENIE

Potrzeba przeprowadzenia zmian w Unii Europejskiej jest oczywista. Wyartykułowano ją szczegółowo w Deklaracji z Laeken<sup>1</sup> (14 grudzień 2001). Jest ona uzasadniona przede wszystkim: znaczącym (historycznym) rozszerzeniem Unii, nowymi wyzwaniami stojącymi przed społeczeństwami (globalizacja, wspólne problemy jak np.: ekologia, migracja, przestępczość zorganizowana), a także potrzebą lepszego spełniania oczekiwań obywateli Unii (np.: szeroko pojęte bezpieczeństwo, bezrobocie).

Konwent Europejski, powołany na podstawie Deklaracji z Laeken, ma udzielić odpowiedzi na ponad 60 pytań w niej sformułowanych, a przede wszystkim ma przedstawić konkretne propozycje do rozpatrzenia i zaakceptowania przez Konferencję Międzyrządową (planowaną na jesień 2003 roku). Główne kwestie do rozważenia, to:

- zwiększenie legitymizacji demokratycznej Unii,
- bardziej czytelny i jednoznaczny podział kompetencji,
- zwiększenie roli parlamentów narodowych,
- wprowadzenie uproszczeń legislacyjnych i jednolitego traktatu konstytucyjnego, a także odniesienie się do Karty Praw Podstawowych.

Konwent składa się z 105 członków. Członkami Konwentu są przewodniczący (*Valéry Giscard d'Estaing*) i 2 jego zastępcy (*Giuliano Amato* i *Jean Luc Dehaene*) oraz 102 przedstawiciele parlamentów i rządów państw członkowskich (obecnej 15-ki) i kandydujących (13). Przedstawiciele parlamentów i rządów mają swoich zastępców. Każde państwo członkowskie i kandydujące reprezentowane jest przez 3 przedstawicieli (po 2 parlamentarzystów i 1 przedstawicielu rządu) oraz 3 ich zastępców. Oprócz tego w skład Konwentu wchodzi 16 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz 2 przedstawiciele Komisji Europejskiej. Ponadto w Konwencie swoich obserwatorów mają: Komitet Regionów (6), Komitet Ekonomiczny i Społeczny (3), Europejscy Partnerzy Społeczni (3) oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich.

Polska w Konwencie Europejskim reprezentowana jest przez przedstawicieli sejmu i senatu oraz rządu. Senat RP reprezentuje prof. Edmund Wittbrodt, a zastępcą jest prof. Genowefa Grabowska. Sejm RP jest reprezentowany przez posła Józefa Oleksego (zastępcą jest pani poseł Marta Fogler), natomiast Rząd RP reprezentuje minister Danuta Hübner (zastępcą jest prof. Janusz Trzcziński).

---

<sup>1</sup> Aneks 1 DEKLARACJA KOŃCOWA SZCZYTU MIĘDZYRZĄDOWEGO Z LAEKEN

## DEBATA O PRZYSZŁOŚCI UNII

### 1. Początek debaty

Konwent rozpoczął pracę w lutym 2002 roku. Pierwsza faza pracy Konwentu trwała do października ubiegłego roku. Była to tzw. *faza słuchania*, mająca charakter refleksyjny. Członkowie Konwentu przedstawiali swoje wizje dotyczące takich kwestii, jak: misja i kompetencje Unii, oczekiwania obywateli, instrumenty, rola parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, społeczeństwo obywatelskie, sprawiedliwość i bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar zewnętrzny Unii w zakresie ekonomicznym, bezpieczeństwo i obrona.

Obradom towarzyszyła bieżąca analiza Eurobarometru, miało miejsce spotkanie z przedstawicielami 107 organizacji pozarządowych, odbył się Konwent Młodych, a równoległe obradował konwent rolny i kobiet. Do Konwentu wpłynęło także wiele postulatów i opinii od osób prywatnych. Naczelną przesłanką Konwentu jest zasada otwartości debaty – wszystkie dokumenty są publikowane w Internecie (<http://european-convention.eu.int/>) oraz możliwy jest aktywny udział w debacie europejskiej (<http://europa.eu.int/futurum/forum/Public>). W Polsce informacje o pracy Konwentu oraz nadsyłane opinie w sprawie przyszłości Unii Europejskiej znajdują się na stronie internetowej MSZ (<http://www.futurum.gov.pl>).

W debacie zdecydowana większość członków Konwentu podkreślała, że: Unia to nie tylko przestrzeń gospodarcza, ale przede wszystkim przestrzeń, w której obowiązuje system wspólnie uznawanych wartości; proponowane zmiany powinny w pełni wykorzystywać dotychczasowy dorobek pięćdziesięcioletniego i skutecznego funkcjonowania Unii; niezwykle istotne jest przestrzeganie podstawowych zasad: solidarność, subsydiarność i spójność; konieczne jest zwiększenie legitymizacji demokratycznej, w tym roli parlamentów narodowych; potrzebne jest zwiększenie skuteczności i efektywności działania Unii, szczególnie w obszarze II i III filaru; konieczne jest przyjęcie jednolitego traktatu konstytucyjnego.

Opracowanych zostało 8 różnych propozycji całościowych tekstów traktatowych (autorstwa: Grupa Robocza II, na podstawie rezolucji Parlamentu Europejskiego - *Paciotti Progetto di Costituzione dell'Unione europea*; Dehousse i Conssens – *Constitution of the European Union*; Duff *A Model Constitution for a Federal Union of Europe*; Badinter – *Une Constitution Europeenne*; EPP – *Constitution of the European Union*; Komisja Europejska – *For the European Union: Peace, Freedom, Solidarity*; Dashwood *Draft constitutional Treaty of the European Union*; Lopez Garido, Borrell i Carnero *Una Constitución europea para la paz, la solidaridad y los derechos humanos*).

Ze względu na zbyt ogólny charakter dyskusji plenarnych w pierwszej fazie prac Konwentu – co jest naturalne - powołanych zostało najpierw 6 grup roboczych (I. *Subsydiarność*, II. *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych / akcesja do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, III. *Osobowość prawna*, IV. *Rola Parlamentów Narodowych*, V. *Kompetencje uzupełniające*, VI. *Współpraca gospodarcza i ekonomiczna*), a następnie kolejne 4 grupy (VII. *Działalność zewnętrzna Unii*, VIII. *Obrona*, IX. *Uproszczenie procedur i*

*instrumentów, X. Wolność, Bezpieczeństwo i Sprawiedliwość*). W ubiegłym miesiącu została powołana jedenasta grupa robocza „*Europa społeczna*”.

## 2. Wstępny projekt Traktatu Konstytucyjnego

Obecnie trwa druga faza prac Konwentu, bardziej skonkretyzowana. Za jej początek można przyjąć przedstawienie przez przewodniczącego *Giscarda d'Estainga*, w imieniu Sekretariatu Konwentu, w dniu 28.10.2002 roku *Wstępnego Projektu Traktatu Konstytucyjnego*<sup>2</sup>. Stanowi on pewnego rodzaju szkielet złożony wyłącznie z tytułów przyszłych artykułów, który wymaga wypełnienia. Zakłada się, że nastąpi to na podstawie wyników prac poszczególnych grup roboczych.

Przedstawiony projekt traktatu stanowi istotny etap w pracy Konwentu, gdyż:

- określa cele i kierunki dalszej pracy Konwentu;
- sygnalizuje możliwy sposób uporządkowanie istniejących traktatów w sposób przejrzysty;
- zawiera punkty, co do których osiągnięty został konsensus;
- zawiera ważne sugestie reform, które wychodzą poza obowiązujące regulacje traktatowe;
- pozostawia swobodę, pomimo stosunkowo szczegółowej struktury, decyzji w odniesieniu do szczególnie trudnych zagadnień.

### ***Dotychczasowe ustalenia i kierunki dalszej pracy Konwentu***

Większość członków Konwentu opowiada się za przyjęciem Konstytucji. Prezydent *Giscard d'Estaing* podkreślił konstytucyjny charakter przygotowywanego dokumentu przez odniesienie w projekcie do „traktatu konstytucyjnego”. Jako efekt pracy Konwentu najprawdopodobniej powstanie tekst o charakterze konstytucyjnym, złożony z dwóch głównych części, zawierających 414 artykułów z obecnych traktatów. Z wyjaśnień prezydenta *Giscarda d'Estaing* na posiedzeniu Konwentu (28 listopada 2002) wynika, że 205 artykułów pozostanie w większości niezmieniona i przejęta z istniejących obecnie traktatów, 136 artykułów może być zmodyfikowanych i 73 artykuły mogą zostać zasadniczo zmienione. Zasugerowany pierwotnie podział tekstu konstytucyjnego na dwie zasadnicze części (część konstytucyjną i część zawierającą prawa unijne i ich zastosowanie), uzupełniono częścią trzecią obejmującą postanowienia ogólne i końcowe. Taka konstrukcja jest uzasadniona potrzebą wyjaśnienia obywatelom jakie są Unijne wartości oraz cele i podstawowe prawa zawarte w części pierwszej, która ma konstytucyjny charakter. Ponadto w Tytule II zamieszczono opis powiązań pomiędzy obywatelstwem Unii i Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, aby zilustrować obywatelom wartość zjednoczenia Europy. Jakkolwiek, w końcowych materiałach Konwentu pojawiła się sugestia, by Karta Praw Podstawowych została **inkorporowana w całości** do tekstu przyszłej Konstytucji.

---

<sup>2</sup> Aneks 2 PROJEKT KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ

### ***Kwestie, co do których osiągnięte zostało porozumienie***

W uzupełnieniu do różnych sugerowanych rozwiązań inkorporacji Karty Praw Podstawowych do Konstytucji, w Części I wstępnego projektu traktatu konstytucyjnego zamieszczono postanowienie nadające Unii **osobowość prawną** (art. 4). Jest oczywiste, że jednolita osobowość prawna stanowi niezbędny warunek wstępny traktatu konstytucyjnego. Taka opinia jest podzielana przez większość w Konwencji oraz w trzeciej grupie roboczej kierowanej przez *Giuliano Amato*.

Dyskusja w Konwencji w sprawie kompetencji Unii wywołała znacznie więcej kontrowersji. Podział na *kompetencje wyłączne* i *wspólne* jak również *działania wspierające*, obecnie włączone do projektu, może ukierunkować dalsze dyskusje.

W sprawie monitorowania zasady subsydiarności, bezpośrednio odniesienie znajduje się w Tytule III (art. 8) w postaci tzw. systemu wczesnego ostrzegania („*early warning system*”) zaproponowany przez grupę roboczą kierowaną przez *Mendezę de Vigo*. Osiągnięty został kompromis, stanowiący balans pomiędzy prawnym i czysto politycznym mechanizmem nadzoru który nie komplikuje systemu podejmowania decyzji poprzez wprowadzenie dodatkowego ciała, złożonego z członków parlamentów narodowych.

Dodatkowym uzgodnieniem zamieszczonym w części I (art. 36) projektu jest zwiększenie przejrzystości debaty legislacyjnej w Unii Europejskiej. Jak zadeklarował prezydent *Giscard d'Estaing* podczas przedstawiania projektu, debata legislacyjna w Parlamencie Europejskim i Radzie powinna mieć charakter publiczny.

### ***Propozycje nowych rozwiązań***

Nazwa Unii. Przy różnych okazjach prezydent *Giscard d'Estaing* podkreślał, że jest czas pomyśleć o nowej nazwie organizacji, ponieważ rzeczownik jak i przymiotnik ma podstawowe znaczenie dla obywateli Unii. Z tego powodu projekt konstytucji wymienia opcje (art. 1): „**Unia Stanów Zjednoczonych Europy**”, „**Wspólnota Europejska**” lub „**Zjednoczona Europa**”. Podczas debaty nie powinna zostać jednak pominięta obecna nazwa „**Unia Europejska**”, która związana jest z powstaniem Unii i identyfikowana z EU 15, a także jest kojarzona z pozytywnym dynamizmem związanym z integracją państw kandydujących.

Prezydencja Rady Europejskiej. Ponieważ sprawy struktury instytucjonalnej Unii nie były jeszcze przedmiotem dyskusji Konwentu oraz grup roboczych, w projekcie zamieszczono jedynie nagłówki (art. 15bis). Jednakże podczas prezentacji prezydent *Giscard d'Estaing* poddał pod dyskusję ideę zastąpienia dotychczasowego rotacyjnego systemu Prezydencji instytucją **Prezydenta Rady Europejskiej**, który byłby wybrany na określony czas – pod warunkiem jednoczesnej akceptacji Komisji i Parlamentu Europejskiego. Tak wybrany - w wyważonym trójkącie instytucjonalnym - Prezydent Rady Europejskiej mógłby odgrywać ważną politycznie i przywódczą rolę w dziedzinie polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa.

Kongres Narodów Europy. Ideę Kongresu zainicjował prezydent *Giscard d'Estaing* (art. 19). Pojawiła się jednak dopiero w ostatnim miesiącu, a debata nad nią wydaje się zdeterminowana dotychczasową opinią Konwentu: „*żadnych nowych instytucji!*” Takie ciało

bez określonych kompetencji byłoby sprzeczne również z zasadą przejrzystości struktury Unii Europejskiej. Podobnie, końcowe rekomendacje drugiej grupy roboczej: Parlamentów Narodowe, kierowanej przez *Gisellę Stuart* pokazują, że udział przedstawicieli parlamentów narodowych w takim Kongresie będzie postrzegany jako dublowanie kompetencji.

*Finanse Unii.* Według prezydenta *Giscarda d'Estainga* Unia powinna być w pełni finansowana z własnych źródeł (art. 38-40). Dotychczasowe opinie w Konwencji mocno różniły w tej sprawie. Potrzeba wielu kolejnych intensywnych dyskusji, dla przykładu, dla określenia czy te własne źródła mogą mieć postać podatku Unii Europejskiej.

*Działania Unii na świecie.* Do chwili obecnej Konwent nie zaproponował zapisu, który mógłby stanowić podstawę do dyskusji (art. 41). Problemem przed którym stoi Konwent jest bez wątpienia kwestia powstania wspólnej reprezentacji zewnętrznej Unii poprzez ustanowienie własnej służby dyplomatycznej. W okresie przejściowym mogłaby ona uzupełniać narodowe misje UE, a następnie je zastąpić. Ten punkt był już dyskutowany w Konwencji, jednak osiągnięcie porozumienia okazało się niemożliwe. W tym kontekście zasługuje na przypomnienie uwaga zgłoszona przez *Petera Haina*, przedstawiciela rządu Brytyjskiego w Konwencji: „*Nie potrzebujemy wspólnej reprezentacji – potrzebujemy wspólnej polityki*”. Jednakże trzeba podkreślić, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa może tylko być efektywna jeżeli ma swoje odzwierciedlenie w strukturach organizacyjnych, np. w postaci wspólnej reprezentacji w organizacjach międzynarodowych.

*Unia i jej bezpośrednio otoczenie.* Proponuje się, aby uprzywilejować relację między Unią i państwami z nią bezpośrednio sąsiadującymi (art. 42). Jest to pewnego rodzaju novum, które bezsprzecznie wymaga dalszych dyskusji. Trzeba mieć na uwadze, by artykuł ten nie doprowadził do wprowadzenia nowych linii podziału pomiędzy rozszerzoną Unią a jej bliższymi i dalszymi sąsiadami.

*Wycofanie się z Unii.* Możliwość dobrowolnego wystąpienia państwa z Unii Europejskiej (art. 46) wydaje się być niezbędna w Unii złożonej z 25 (i więcej) państw członkowskich. Chociaż możliwość wystąpienia istnieje już obecnie, jednakże nie ma *explicite* takiego artykułu w traktatach. Jednakże taki artykuł może być również negatywnie wykorzystywany przez poszczególne państwa członkowskie, ze względu na ich politykę wewnętrzną i włączenie go powinno być bardzo ostrożne.

### ***Ocena struktury Wstępnego Projektu Konstytucji Europejskiej***

Projekt, który został zaprezentowany zawiera elementy, które zostały przyjęte i poparte przez większość w Konwencji. Dalsze prace nad projektem Konstytucji będą oparte na wynikach prac wszystkich grup roboczych, jak również debaty na forum Konwentu.

Niektóre artykuły powinny być przeanalizowane z punktu widzenia zarówno ich włączenia do obecnego projektu konstytucji jak i jej spójności. Przykładowo, nie jest jasne dlaczego Tytuł VI w Części I „*Życie demokratyczne w Unii*” stanowi oddzielny tytuł. Istnieją obawy, iż będzie się on nakładał z Tytułem II „*Obywatelstwo Unii i prawa podstawowe*”. To samo odnosi się do Tytułu VIII „*Działania Unii w świecie*” i Tytułu IX „*Unia i jej bezpośrednio sąsiedztwo*” - logika traktatu konstytucyjnego umożliwia odpowiednie zintegrowanie ich ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa.

Po miesiącach inicjujących pracę Konwentu ogólny obraz wyłaniający się ze wstępnego projektu pozwala przypuszczać, że rezultat będzie zadawalający.

Na podkreślenie zasługują następujące elementy:

- suwerenem będą zarówno państwa, jak i obywatele
- podwójne obywatelstwo (państwowe i unijne)
- osobowość prawna Unii Europejskiej
- rezygnacja z filarów (regulacje poprzez odpowiedni podział kompetencji)
- możliwość „wyjścia” z Unii Europejskiej.

Do elementów słabszych projektu niewątpliwie należą:

- brak odniesienia do Karty Praw Podstawowych, o której bardzo wiele mówiło się w Konwencji
- stanowi ona krok do przodu, ale mimo wszystko niewielki (pozostałe projekty są o wiele bardziej zaawansowane) – jednak wiele zależy od wypełnienia szkieletu rozwiązaniami szczegółowymi
- zaproponowano powołanie „Kongresu Narodów Europy” - nowego ciała, o którym w ogóle nie dyskutowano w Konwencji
- nie wspomniano ani słowem o zasadzie „solidarności”.

### 3. Rekomendacje grup roboczych.

Propozycje zawarte we Wstępnym Projekcie Traktatu Konstytucyjnego są dość często bardzo różne od wniosków wypracowanych przez poszczególne grupy robocze, stąd też ważne jest przesłanie również ich rekomendacji.

**Grupa Robocza I „Subsydiarność”, przewodniczący Mendez de Vigo** (materiały Konwentu CONV 286/02):

- Grupa uważa, że stworzenie organu „*ad hoc*” monitorującego wdrażanie zasady subsydiarności nie jest możliwe w najbliższej przyszłości
- Najskuteczniejszą formą kontroli prawodawstwa unijnego jest forma „*ex ante*” na szczeblu parlamentów narodowych, ponieważ wdrażanie zasady subsydiarności jest przede wszystkim kwestią polityczną (tzw. „*early warning system*”)
- Kontrola „*ex post*” powinna mieć charakter sądowiczy – należy w tym przypadku zwiększyć uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości
- Grupa jest za zwiększeniem wdrażania zasady subsydiarności na szczeblu instytucjonalnym (Parlament Europejski, Komisja, Rada) już we wstępnym etapie legislacji.

**Grupa Robocza II „Inkorporacja Karty Praw Podstawowych, akcesja do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”, przewodniczący Antonio Vitorino** (CONV 354/02):

- Grupa uważa, iż obie decyzje są sprawą polityczną i powinny być zdecydowane na forum Konwentu

- Cała grupa jest za tym, by Karta Praw Podstawowych (KPP) była dokumentem prawnie wiążącym i otrzymała status konstytucyjny
- Grupa proponuje trzy sposoby włączenia KPP do traktatu Konstytucyjnego:
  1. Bezpośrednie włączenie artykułów KPP do traktatu w formie odrębnego tytułu (ta propozycja posiada największe wsparcie Grupy Roboczej II)
  2. Stworzenie jednego artykułu konstytucji odnoszącego się do KPP, która mogłaby być załączona jako protokół do konstytucji (umieszczony w aneksie)
  3. Wprowadzenie „odnośnika niebezpośredniego” tak, aby KPP miała charakter wiążący, lecz bez statusu konstytucyjnego (propozycja jednego z członków Grupy Roboczej II)
- Grupa jest przeciwna jakimkolwiek zmianom KPP przez Konwent Europejski (niemniej jest za wprowadzeniem pewnych poprawek technicznych)
- Grupa uważa, iż inkorporacja KPP nie wpłynie na zmianę alokacji kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi, ponieważ KPP jest zgodna z zasadą subsydiarności
- Grupa nie widzi sprzeczności pomiędzy prawami obywatelskimi zawartymi w traktatach (oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) a KPP. Co więcej, grupa uważa, że KPP uzupełnia te prawa
- Grupa uważa, że KPP jest zgodna z tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich
- Grupa jeszcze raz podkreśla różnicę pomiędzy „prawami” a „zasadami” zawartymi w KPP
- Grupa jest za utrzymaniem preambuły KPP w formie obecnej, która może być preambułą traktatu konstytucyjnego
- Grupa jest za możliwością wprowadzenia zmian w przyszłości w KPP
- Cała grupa jest za możliwością przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (grupa uważa, iż w przyszłym traktacie powinien znaleźć się zapis umożliwiający UE akcesję).

**Grupa Robocza III „Osobowość prawna”**, przewodniczący *Giuliano Amato* (CONV 305/02):

- Grupa jest za stworzeniem jednej osobowości prawnej UE, która zastąpiłaby osobowości prawne wspólnot europejskich, ponieważ zwiększy to przejrzystość UE oraz ułatwi kontakty UE z krajami trzecimi (rozważana jest również opcja, by wspólnoty nie utraciły swojej osobowości prawnej)
- Grupa uważa za anachroniczne utrzymywanie dotychczasowej struktury filarowej UE
- Grupa jest za połączeniem traktatów konstytucyjnych UE
- Grupa optuje za podziałem traktatu konstytucyjnego na dwie części: traktat podstawowy, zawierający podstawowe zasady konstytucyjne, oraz część drugą, która skodyfikuje i zreorganizuje prawa zawarte w TWE (Traktacie o Wspólnocie Europejskiej) i TUE (Traktacie o Unii Europejskiej)
- Grupa postuluje, by UE w polityce zagranicznej mówiła możliwie jednym głosem
- Grupa jest za wprowadzeniem prewencyjnym kontroli prawa UE przez Trybunał
- Grupa jest za zwiększeniem roli Parlamentu Europejskiego w zagranicznej polityce handlowej UE.

**Grupa Robocza IV „Rola Parlamentów Narodowych”**, przewodnicząca *Gisela Stuart* (CONV 353/02):

- Grupa uważa, że rolą parlamentów narodowych jest zwiększenie legitymizacji UE i przybliżenie jej obywatelom
- Traktat konstytucyjny powinien zawierać wyraźny odnośnik co do roli parlamentów narodowych
- Grupa uważa, że parlamenty narodowe powinny wpływać na Radę poprzez rządy narodowe
- Grupa jest za polityką otwartych drzwi w Radzie (posiedzenia zamknięte powinny odbywać się tylko w wyjątkowych sytuacjach, za każdym razem uzasadnionych)
- Zapisy obrad Rady powinny w ciągu 10 dni zostać przekazane Parlamentowi Europejskiemu oraz parlamentom narodowym
- Analogiczna sytuacja powinna być zastosowana wobec obrad Komisji
- Grupa jest za reformą COSAC
- Powinno się zachować i skrupulatnie przestrzegać terminu 6 tygodni na zbadanie prawa europejskiego przez parlamenty narodowe
- Parlamenty narodowe powinny czuwać nad stosowaniem zasady subsydiarności
- Parlamenty narodowe powinny móc uczestniczyć w jak najwcześniejszej fazie legislacji Unii Europejskiej
- Grupa jest za zwiększeniem kontaktów pomiędzy Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi; grupa rozważyła powołanie ciała składającego się z Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, które mogłyby wypowiadać się na temat polityki UE (bez jakichkolwiek mocy decyzyjnych)
- Grupa jest za stworzeniem „tygodnia europejskiego”, podczas którego parlamenty narodowe mogłyby debatować na temat polityki UE

**Grupa Robocza V „Kompetencje uzupełniające”**, przewodniczący *Henning Christophersen* (CONV 375/02):

- Grupa jest za zmianą terminu „kompetencje komplementarne” na „środki wspomagające” („*supporting measures*”), ponieważ obecny termin jest niezrozumiały, a często nawet mylny dla przeciętnego obywatela UE oraz z pewnością nie oddaje charakteru relacji między UE a państwami członkowskimi w tym zakresie
- Grupa jest za stworzeniem osobnego tytułu w traktacie konstytucyjnym o nazwie „środki wspomagające”
- Podział kompetencji w traktacie powinien być krótki, zwięzły, jasny i łatwo przyswajalny (zgodnie z zasadą przejrzystości UE)
- Grupa jest za wyraźną definicją i jasnym podziałem kompetencji wyłącznych UE oraz środków wspomagających (pozostały zakres obejmować będą kompetencje wspólne)
- „środki wspomagające” powinny objąć następujące zakresy działań: zatrudnienie, edukacja i szkolenie zawodowe, kultura, zdrowie publiczne, sieci trans-europejskie, przemysł oraz badania i rozwój



- Grupa jest za zapisem w traktacie konstytucyjnym mówiącym o tym, że wszystkie prawa nie oddane wspólnocie pozostają domeną narodową
- Grupa jest za utrzymaniem jednomyślności przy głosowaniu z zastosowaniem art. 308 TWE.

**Grupa Robocza VI „Współpraca gospodarcza i ekonomiczna (Zarządzanie gospodarcze)”**, przewodniczący *Klaus Hänsch* (CONV 357/02):

- Grupa uważa, że cele ekonomiczne i socjalne powinny być zawarte w przyszłym traktacie konstytucyjnym
- Grupa jest za utrzymaniem prymatu wspólnoty w zakresie Wspólnej Polityki Monetarnej, a prymatu państw narodowych w zakresie polityki gospodarczej
- Cele, statut i mandat Europejskiego Banku Centralnego powinny pozostać niezmienione
- Grupa uważa, iż koordynacja pomiędzy narodowymi politykami gospodarczymi powinna być zwiększona
- Grupa jest za utrzymaniem kompetencji UE w zakresie polityki fiskalnej

**Grupa Robocza VII „Działalność zewnętrzna Unii”**, przewodniczący *Jean Luc Dehaene* (CONV 462/02):

Grupa jest za stworzeniem odrębnego rozdziału w konstytucji poświęconego polityce zagranicznej. Grupa ustaliła zasady i cele działalności zagranicznej UE (str. 2-3 raportu finalnego). Ponadto grupa uważa, że:

- Powinna istnieć symetria w zasadach głosowania w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych (oznacza to wzrost roli kwalifikowanej większości głosów (*Qualified Majority Voting* – QMV) w głosowaniach)
- Grupa jest w zasadzie za stworzeniem jednego Europejskiego Reprezentanta Zagranicznego, który kierowałby obydwoma instytucjami odpowiedzialnymi za politykę zagraniczną. Uzyskiwałby mandat od Rady Europejskiej, przed którą byłby odpowiedzialny. Miałby prawo do inicjatywy, lecz nie monopol na nią. Nie miałby prawa głosu w Radzie; byłby członkiem Komisji i, jeśli możliwe, jej wiceprzewodniczącym. Zastąpiłby obecną „trojkę”
- Grupa jest za stworzeniem Rady ds. Działalności Zagranicznej oraz Europejskiej Akademii Dyplomatycznej
- Powinien powstać nowy instrument tzw. „wspólne inicjatywy”, które byłyby wspólnie przedstawiane przez Europejskiego Reprezentanta Zagranicznego (lub Wysokiego Reprezentanta) i Komisję
- Grupa jest za wprowadzeniem QMV we wszystkich aspektach dotyczących polityki handlowej, w tym usług i własności intelektualnej
- Grupa jest za włączeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju (*European Development Fund* -EDF) do budżetu europejskiego
- Budżet WPZiB (Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) powinien mieć wystarczające środki do prowadzenia polityki w przypadku nieprzewidzianego kryzysu.

Wysoki Reprezentant powinien posiadać pewną dozę autonomii w zakresie finansowania działalności wynikającej z wypełniania obowiązków.

**Grupa Robocza VIII „Obrona”,** przewodniczący *Michel Barnier* (CONV 461/02):

- Grupa uważa, że polityka obronna UE zwiększy wiarygodność Unii Europejskiej
- Grupa jest za nowelizacją zadań petersberskich, w szczególności wobec stabilizacji post-konfliktowej, prewencji konfliktów, doradztwa i wsparcia militarnego (wsparcie sił lokalnych w pacyfikacji niepokojów, budowanie i utrzymywanie zaufania, wsparcie w rozwoju demokratycznie odpowiedzialnych sił zbrojnych np. poprzez trening) oraz wspólnych operacji rozbrojeniowych
- Zarządzanie kryzysowe powinno być oparte na wsparciu we wprowadzaniu operacji zarządzania kryzysowego, powinno się opierać na dwóch zasadach: efektywności i koherencji
- Grupa jest za wzmocnieniem roli Wysokiego Reprezentanta. Powinien mieć prawo inicjatywy w sprawach związanych z zarządzaniem kryzysowym (za zgodą Rady) i powinien za te decyzje być odpowiedzialny
- Grupa jest za ułatwieniem i zwiększeniem elastyczności w podejmowaniu decyzji i w działaniu, w szczególności wobec rozszerzenia UE. Jest za przejściem od zasady jednomyślności do zasady zgody
- Jest za zwiększeniem solidarności wobec wyzwania, jakim jest terroryzm
- Wspólna klauzula bezpieczeństwa powinna być otwarta dla wszystkich członków
- Powinna powstać Europejska Agencja ds. Uzbrojenia i Badań Strategicznych, która powinna się zajmować harmonizacją wymagań operacyjnych oraz wsparciem rozwoju technologii obronnych, w tym technologii kosmicznych. Agencja powinna wchłonąć już istniejące organizacje zajmujące się tą tematyką (OCCAR, LoI, WEAG)
- Grupa proponuje stworzenie Rady Ministrów Obrony
- Grupa jest za pozostawieniem bez zmian istniejących struktur w EPOiB (Europejskiej Polityki Obronnej i Bezpieczeństwa).

**Grupa Robocza IX „Uproszczenie procedur i instrumentów”,** przewodniczący *Giuliano Amato* (CONV 424/02):

- Obecnie istnieje 15 różnych instrumentów prawnych. Część z nich, pomimo różnych nazw, działa bardzo podobnie. Grupa uważa, że liczba ta powinna ulec redukcji, by zwiększyć przejrzystość i sprawność działania UE. Grupa proponuje następujące instrumenty prawne:

*Instrumenty wiążące:*

1. Regulacje (w przyszłości nazywane „prawami”) - akty do stosowania generalnego, wiążące całkowicie i bezpośrednio wszystkie państwa członkowskie. Ich definicja byłaby oparta na obecnym art. 249 TWE

2. Dyrektywy (w przyszłości nazywane „prawami ramowymi”) - akty wiążące co do osiągniętego rezultatu; państwa członkowskie wybierałyby jednak drogę w jaki te cele będą chciały osiągnąć. Ich definicja byłaby oparta na obecnym art. 249 TWE
3. Decyzje - akt wiążący, może, lecz nie musi być adresowany do specyficznego podmiotu. Ich definicja byłaby oparta na obecnym art. 249 TWE. Nie jest to akt legislacyjny;

*Instrumenty niewiążące:*

1. Rekomendacje - akt bez mocy wiążącej. Ich definicja byłaby oparta na obecnym art. 249 TWE
  2. Opinie - Ich definicja byłaby oparta na obecnym art. 249 TWE
- Grupa uważa, że w ramach WPZiB powinno się zastąpić wszystkie trzy obecne instrumenty poprzez jeden – „decyzje”
  - Grupa jest za stworzeniem nowego rodzaju instrumentów prawnych - tzw. „aktów delegowanych”. Stworzyłoby to możliwość oddelegowania prerogatyw legislatora egzekutywie, która uszczegółowiłaby te akty prawne na niższym poziomie
  - Uproszczenie procedur legislacyjnych:
    1. Kodecycja: grupa postuluje zwiększenie roli QMV, zwiększenie elastyczności kompozycji składu Komitetu Koncyliacyjnego, zastanawia się nad zmianą nazwy na „procedura legislacyjna” (lub „kodecycyjna procedura legislacyjna”)
    2. Kooperacja: grupa jest za jej zniesieniem i zamianą na procedurę kodecycji lub konsultacji
    3. Zgoda: grupa uważa, że procedura zgody powinna być ograniczona do ratyfikacji umów międzynarodowych, gdy wprowadzenie ich w życie będzie miało reperkusje na legislację wewnątrzpaństwową
    4. Prosta opinia: powinna ulec zmianie
    5. Procedura budżetowa: grupa uważa, że życie wykazało, iż artykuły TWE dotyczące budżetu okazały się martwą literą prawa. Grupa jest za zniesieniem podziału na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe. Grupa jest za stworzeniem odrębnego artykułu w traktacie konstytucyjnym poświęconemu procedurze budżetowej.

**Grupa Robocza X „Bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, przewodniczący John Bruton (CONV 426/02):**

- Polityka azylowa, dotycząca uchodźców i osób wydalanych: grupa jest za wprowadzeniem w życie postanowień konferencji w Tampere w 1999 r., która w tej kwestii poszła dalej niż Traktat Amsterdamski. Grupa jest za wprowadzeniem QMV w tym zakresie, zmianą art. 63 par. 1 i 2 TWE i wprowadzeniem zasady solidarności w zakresie tych polityk
- Polityka imigracyjna: grupa jest za włączeniem tej polityki do traktatu konstytucyjnego; równocześnie jest przeciwna jakimkolwiek większym zmianom w zakresie tej polityki (postuluje jedynie zwiększenie roli QMV i kodecycji)
- Polityka wizowa: grupa jest za wprowadzeniem QMV i kodecycji w tej kwestii

- Zintegrowany system zarządzania granicą: grupa uważa, że ochrona granic zewnętrznych powinna być oparta na solidarności (również finansowej)
- Współpraca w zakresie spraw dotyczących prawa cywilnego: grupa jest za oddzieleniem tych spraw od polityki azylowej i apeluje o wzajemne uznawanie wyroków sądowych. Grupa jest za wprowadzeniem QMV we wszystkich aspektach tych polityk, z wyjątkiem prawa rodzinnego
- Reforma instrumentów prawnych: grupa jest za zmianą decyzji ramowych, decyzji i wspólnych pozycji na odpowiednio regulacje, dyrektywy i decyzje lub ich odpowiedniki zaproponowane przez WG IX. Grupa jest za likwidacją konwencji.

Obecnie trwają dyskusje w XI grupie roboczej „Europa socjalna” (przewodniczący *Georges Katiforis*). Grupa ta powinna przedstawić raport podczas sesji Konwentu w dniach 6-7 lutego 2003 roku.

Dalsze prace Konwentu będą zorientowane na redakcję tekstu wstępnego projektu Traktatu Konstytucyjnego. Sesja 20-21 stycznia poświęcona będzie kwestiom instytucjonalnym w rozszerzonej Unii. Równolegle, biorąc pod uwagę dyskusje plenarne nad konkluzjami raportów, Prezydium pracuje już nad redakcją konkretnych artykułów, które będą mogły wypełnić treścią szkielet Traktatu. Jako pierwsze przedstawione zostaną propozycje artykułów rozdziałów: I, II i III (przedstawione w styczniu, lecz do dyskusji w lutym). Następnie przedstawione zostaną propozycje artykułów do rozdziałów: V, VII i IX (luty) oraz do rozdziałów: IV, VIII i X (marzec-kwiecień). Zatem dyskusja nad całością tekstu Traktatu powinna być możliwa już w maju.

Jeżeli propozycje redakcji poszczególnych artykułów przedstawione przez Prezydium zyskają szeroki konsensus wśród członków Konwentu, zakłada się wówczas jedynie możliwość ewentualnego uzupełnienia na podstawie kilku pisemnych poprawek. Jeżeli jednak pojawią się kwestie sporne, przewiduje się wówczas powołanie dodatkowych „kół dyskusyjnych” (*cercles de discussion*). Decyzje końcowe podejmowane będą w trzeciej fazie prac Konwentu, do czerwca 2003 roku.

Problemy, które pozostają na chwilę obecną bez rozstrzygnięcia, to m.in.:

- stosunek zarządzenia wspólnotowego do zarządzania międzyrządowego (obserwowany jest zanik metody wspólnotowej, co może oznaczać renacjonalizację niektórych polityk Unii)
- podział kompetencji w trójce: Komisja Europejska - Rada Europejska - Parlament Europejski
- przestrzeganie zasady solidarności

## ZAKOŃCZENIE

Polska po raz pierwszy ma możliwość brania aktywnego uczestnictwa w pracach Unii Europejskiej na równi ze wszystkimi państwami członkowskimi. Jest to bardzo istotne, ponieważ to od prac Konwentu zależeć będzie kształt przyszłej Konstytucji Unii Europejskiej – naczelnego aktu prawnego organizacji międzynarodowej, do której Polska chce wstąpić.

Polscy reprezentanci w Konwencie, zarówno poprzez pracę w grupach roboczych, jak i poprzez udział w debacie na forum Konwentu, mają aktywny wpływ na kształt przyszłej Konstytucji – Konstytucji która będzie również częścią polskiego systemu prawa.

*Warszawa, 15 stycznia 2003.*

## ANEKS 1 DEKLARACJA KOŃCOWA SZCZYTU MIĘDZYRZĄDOWEGO Z LAEKEN

### I Europa na rozdrożu.

Przez stulecia, narody i państwa sięgały po broń i wywoływały wojny przeciwko sobie w celu zdobycia kontroli nad kontynentem europejskim. Niszczące rezultaty dwóch krwawych wojen światowych oraz osłabienie pozycji Europy w świecie przyniosły przekonanie, że tylko pokój i skoncentrowane działanie mogą urzeczywistnić marzenie o silnej, zjednoczonej Europie. W celu wykorzenienia na dobre demonów przeszłości, zainicjowano wspólnotę węgla i stali. Następnie włączono inne formy aktywności gospodarczej, takie jak rolnictwo. W dalszej kolejności powstał rzeczywisty jednolity rynek dla towarów, osób, usług i kapitału, a w 1999 roku dodano wspólną walutę. 1 stycznia 2002 roku, euro stanie się codzienną rzeczywistością dla 300 milionów Europejczyków.

Unia Europejska powstawała w taki właśnie stopniowy sposób. Na wstępie była to bardziej współpraca ekonomiczna i techniczna. Przed dwudziestu laty, wraz z pierwszymi bezpośrednimi wyborami do Parlamentu Europejskiego, mandat demokratyczny Wspólnoty, który był dotąd w całości udziałem Rady, został znacznie wzmocniony. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, rozpoczęło się tworzenie unii politycznej w obszarach polityki społecznej, zatrudnienia, polityki azyłowej, imigracyjnej, współpracy policyjnej, w obszarze wymiaru sprawiedliwości, polityki zagranicznej oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Unia Europejska to historia sukcesu. Od ponad pół wieku Europa doświadcza pokoju. Wraz z Ameryką Północną i Japonią, Unia jest jedną z trzech najbardziej dostatnich części świata. Co więcej, w rezultacie wzajemnej solidarności oraz sprawiedliwej dystrybucji korzyści rozwoju gospodarczego, standard życia w słabszych regionach Unii zwiększył się w istotny sposób. Słabości zaczęły pracować na korzyść tych regionów.

Po pięćdziesięciu latach, jednakże, Unia znajduje się na rozdrożu, w decydującym momencie swojego istnienia. Zjednoczenie Europy jest w zasięgu ręki. Unia stoi u progu rozszerzenia o ponad dziesięć nowych państw członkowskich, w większości z Europy Środkowej i Wschodniej, zamykając w ten sposób ostatecznie jeden z najciemniejszych rozdziałów europejskiej historii: Drugą Wojnę Światową oraz następujący w jej rezultacie sztuczny podział Europy. Nareszcie Europa jest na najlepszej drodze, aby przekształcić się, bez rozlewu krwi, w jedną, dużą rodziną - jest to prawdziwa transformacja, która wymaga odmiennego podejścia od zastosowanego przed pięćdziesięciu laty, gdy sześć państw rozpoczęło proces integracji.

### **Wyzwanie demokratyczne przed którym stoi Europa.**

Unia stoi przed dwoma wyzwaniami jednocześnie, jedno ma charakter wewnętrzny, drugie znajduje się poza jej granicami.

Wewnątrz Unii, instytucje europejskie muszą zbliżyć się do obywateli. Niewątpliwie obywatele popierają cele Unii, ale nie zawsze postrzegają związek pomiędzy tymi celami a

codziennymi jej działaniami. Chcą, aby instytucje europejskie były mniej hermetyczne, a przede wszystkim bardziej skuteczne i otwarte. Wielu obywateli chce także, aby Unia zajmowała się w większym stopniu ich szczególnymi potrzebami, zamiast interweniowania w sprawy najlepiej realizowane przez wybranych przedstawicieli państw członkowskich i regionów. To ostatnie jest nawet postrzegane przez niektórych jako zagrożenie dla własnej tożsamości. Co więcej, obywatele mają poczucie, że porozumienia są czasem zawierane poza nimi i dlatego chcą lepszej kontroli demokratycznej.

### **Nowa rola Europy w zglobalizowanym świecie.**

Poza swoimi granicami, z kolei, Unia Europejska ma do czynienia z szybko zmieniającym się, zglobalizowanym światem. Po upadku muru berlińskiego, wydawało się przez moment, że będziemy na dłużej żyć w warunkach pokojowego ładu światowego, pozbawionego konfliktu, opartego na prawach człowieka. Jednakże zaledwie po kilku latach, nie ma już takiej pewności. Jedenasty września przyniósł brutalne przebudzenie. Przeciwstawne siły nie zniknęły: fanatyzm regionalny, nacjonalizm etniczny, rasizm i terroryzm stopniowo się zwiększają, a konflikty regionalne, ubóstwo i nedorozwój gospodarczy w dalszym ciągu są dla nich żyznym terenem.

Jaka jest rola Europy w tym zmieniającym się świecie? Czy Europa nie ma, dzisiaj, gdy wreszcie się zjednoczyła, wiodącej roli do odegrania w nowym porządku światowym - roli mocarstwa mogącego zarówno odegrać stabilizującą rolę w świecie, jak i wskazać drogę dla wielu państw i społeczeństw? Europa jako kontynent ludzkich wartości, Magna Karta, Karty Praw, Europa Rewolucji Francuskiej oraz upadku Muru Berlińskiego; kontynent wolności, solidarności i przede wszystkim różnorodności, oznaczającej szacunek dla innych języków, kultur i tradycji. Jediną granicą Unii Europejskiej są demokracja i prawa człowieka. Unia jest otwarta jedynie dla krajów respektujących podstawowe wartości takie, jak wolne wybory, szacunek dla mniejszości oraz szacunek dla rządów prawa.

Dzisiaj, po okresie Zimnej Wojny, gdy żyjemy w zglobalizowanym, a jednocześnie silnie podzielonym świecie, Europa potrzebuje utrzymania swojej odpowiedzialności za przebieg globalizacji. Ma do odegrania rolę mocarstwa przeciwstawiającego się wszelkiej przemocy, terrorowi i fanatyzmowi. Mocarstwa, które nie przyryka oczu na gorszą niesprawiedliwość na świecie. A więc mocarstwa chcącego zmienić bieg spraw światowych w taki sposób, aby skorzystały na tym nie tylko państwa bogate, ale także najbiedniejsze. Mocarstwa mającego na celu umieszczenie globalizacji w ramach moralnych. Innymi słowy, dążącego do zakotwiczenia go w solidarności i zrównoważonym rozwoju.

### **Oczekiwania obywateli Europy.**

Wizerunek demokratycznej i zaangażowanej na świecie Europy spełnia życzenia obywateli. Wielokrotnie wzywali oni publicznie, aby UE odgrywała większą rolę w dziedzinie sprawiedliwości i bezpieczeństwa, działań przeciwko transgranicznej przestępczości, w sferze kontroli ruchów migracyjnych oraz przyjęcia azylantów i uchodźców z terenów objętych konfliktem. Obywatele chcą także konkretnych dokonań w obszarach zatrudnienia i walki z ubóstwem oraz wyłączeniem społecznym, jak również w zakresie spójności społecznej i

ekonomicznej. Chcą wspólnego podejścia w kwestii zanieczyszczenia środowiska, zmian klimatycznych oraz bezpieczeństwa żywności. W skrócie, wszystkie kwestie ponadnarodowe, które obywatele instynktownie wyczuwają jako kwalifikujące się do rozwiązania wspólnym wysiłkiem. Obywatele chcą, aby Europa była bardziej zaangażowana w sprawy zagraniczne, bezpieczeństwo i obronę, innymi słowy, chcą lepszego i bardziej skoordynowanego działania przeciwko miejscom konfliktów w Europie i poza nią, w reszcie świata.

Jednocześnie, obywatele mają także poczucie, że Unia postępuje w sposób nadmiernie zbiurokratyzowany w wielu innych obszarach. W zakresie spraw ekonomicznych, finansowych i fiskalnych, podstawową rzeczą powinno być właściwe funkcjonowanie jednolitego rynku oraz wspólnej waluty, bez zagrażania indywidualności państw członkowskich. Różnice narodowe i regionalne często wywodzą się z historii lub tradycji i mogą wzbogacić wspólnotę europejską. Innymi słowy to, co obywatele rozumieją jako "dobre rządzenie" to otwieranie nowych możliwości, a nie narzucanie kolejnych ograniczeń. Chcą rezultatów, lepszych odpowiedzi na praktyczne wymagania, a nie europejskiego superpaństwa lub instytucji europejskich śledzących ich życie w każdym, najbardziej drobnym aspekcie.

W skrócie, obywatele chcą jasnego, otwartego, efektywnego, kontrolowanego demokratycznie podejścia wspólnotowego, rozwijającego Europę tak, aby wskazywała ona światu kierunki przyszłego postępowania. Jest to podejście prowadzące do konkretnych rezultatów w kwestii miejsc pracy, lepszej jakości życia, mniejszej przestępczości, dobrej edukacji i lepszej opieki zdrowotnej. Nie ma wątpliwości, że oznacza to konieczność odnowy i reformy Europy.

## II. Wyzwania i reformy w odnowionej Unii.

Unia musi stać się bardziej demokratyczna, bardziej przejrzysta i bardziej skuteczna. Musi także sprostać trzem zasadniczym wyzwaniom: w jaki sposób zbliżyć obywateli, w pierwszej kolejności młodzież, do idei europejskiej i europejskich instytucji, w jaki sposób zorganizować życie polityczne oraz europejski obszar polityczny w poszerzonej Unii oraz jak przekształcić Unię w czynnik stabilizacji oraz model dla nowego, wielokierunkowego świata. Należy w związku z tym postawić konkretne pytania.

### **Lepszy podział i definicja kompetencji w Unii Europejskiej.**

Unia Europejska często nie może spełnić oczekiwań obywateli. I odwrotnie - obywatele mają czasami wrażenie, że Unia angażuje się zbyt intensywnie w obszarach, w których jej udział nie jest niezbędny. Dlatego też ważną rzeczą jest wyjaśnienie, uproszczenie i dostosowanie podziału kompetencji pomiędzy Unią i państwami członkowskimi w świetle nowych wyzwań, przed jakimi stoi Unia. Może to prowadzić zarówno do przywrócenia zadań państwom członkowskim, jak i przypisania nowych zadań Unii lub poszerzenia istniejących kompetencji, mając nieustannie w pamięci zasadę równości państw członkowskich oraz ich wzajemną solidarność.



Pierwsza seria pytań, które należy postawić dotyczy metody, dzięki której podział kompetencji mógłby się stać bardziej przejrzysty. Czy możemy odróżnić pomiędzy trzema rodzajami kompetencji: wyłącznymi kompetencjami Unii, kompetencjami państw członkowskich oraz mieszаныmi kompetencjami Unii i państw członkowskich? Na jakim poziomie kompetencje są sprawowane w najbardziej efektywny sposób? W jaki sposób jest tutaj stosowana zasada subsydiarności? I czy nie powinniśmy postawić sprawy jasno, że wszelkie kompetencje nie przypisane Unii w Traktatach należą do sfery wyłącznych kompetencji państw członkowskich? Jakie byłyby tego konsekwencje?

Kolejna seria pytań powinna mieć na celu - w nowym kontekście oraz przy poszanowaniu "acquis communautaire" - stwierdzenie, czy powinna mieć miejsce reorganizacja kompetencji. W jaki sposób zapewnić, aby oczekiwania obywateli miały tutaj wiodącą rolę? Jakie zadania postawiłoby to przed Unią? I odwrotnie, jakie przedsięwzięcia lepiej zostawić w gestii państw członkowskich? Jakie poprawki należy wnieść do Traktatów w odniesieniu do poszczególnych polityk? W jaki sposób można, na przykład, wypracować bardziej spójną wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa? Czy należy uaktualnić misje petersberskie? Czy chcemy przyjąć bardziej zintegrowane podejście do współpracy policyjnej oraz w dziedzinie prawa kryminalnego? W jaki sposób ulepszyć współpracę w obszarze polityki gospodarczej? W jaki sposób możemy zintensyfikować współpracę w obszarze polityki społecznej, środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa żywności? Czy bieżąca administracja i implementacja polityki unijnej nie powinna być wówczas w bardziej zdecydowany sposób pozostawiona w gestii państw członkowskich, a tam, gdzie przewidują to konstytucje, w gestii regionów. Czy nie powinno się im dostarczyć gwarancji, że ich sfery kompetencji nie zostaną naruszone?

Istnieje wreszcie pytanie w jaki sposób zapewnić, że ponownie zdefiniowany podział kompetencji nie będzie prowadził do postępującej ekspansji uprawnień Unii lub naruszenia wyłącznych kompetencji państw członkowskich oraz tam, gdzie jest to przewidziane, regionów. W jaki sposób możemy jednocześnie zapewnić, że dynamika integracji europejskiej nie osłabnie? W przyszłości, Unia musi także być w stanie reagować na nowe wyzwania oraz sytuacje, a także musi zajmować się nowymi obszarami polityki. Czy Artykuły 95 i 308 Traktatu powinny być w związku z tym przedmiotem przeglądu w świetle owego "acquis jurisprudentiel"?

### **Uproszczenie instrumentów Unii.**

Kto jest za co odpowiedzialny to nie jedyne istotne pytanie; natura działań Unii oraz instrumenty, które stosuje są równie ważne. Kolejne modyfikacje Traktatu prowadziły za każdym razem do proliferacji instrumentów prawnych, a dyrektywy ewoluowały z czasem w kierunku coraz bardziej szczegółowej legislacji. Zasadniczym pytaniem jest więc czy rozliczne instrumenty Unii nie mogą być lepiej określone oraz czy ich ilość nie może być zmniejszona.

Innymi słowy, czy należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy działaniami legislacyjnymi i wykonawczymi? Czy należy ograniczyć liczbę instrumentów legislacyjnych: reguł stosowanych bezpośrednio, legislacji ramowej oraz instrumentów takich, jak opinie,

rekomendacje i otwarta koordynacja? Czy jest pożądane, czy też nie jest, aby odwoływać się częściej do legislacji ramowej, która daje państwom członkowskim większe pole manewru w celu realizowania celów polityki? Dla których obszarów kompetencji odpowiednimi instrumentami są otwarta koordynacja i wzajemne uznanie? Czy zasada proporcjonalności ma pozostać punktem wyjścia?

### **Więcej demokracji, przejrzystości i skuteczności w Unii Europejskiej.**

Unia Europejska wywodzi swoją legitymizację z wartości demokratycznych, które wyznaje, z celów, które realizuje oraz z instrumentów, które posiada. Jednakże, projekt europejski czerpie także mandat z demokratycznych, przejrzystych i skutecznych instytucji. Parlamente narodowe także przyczyniają się do legitymizowania projektu europejskiego. Deklaracja na temat przyszłości Unii, będąca aneksem do Traktatu z Nicei, kładła nacisk na potrzebę zbadania ich roli w integracji europejskiej. W bardziej ogólnym zakresie, powstaje pytanie jakie inicjatywy możemy przedsięwziąć, aby rozwinąć europejski obszar publiczny.

Pierwsze pytanie dotyczy tego, w jaki sposób możemy zwiększyć zakres legitymizacji demokratycznej oraz przejrzystości obecnych instytucji. Pytanie to odnosi się do trzech instytucji.

W jaki sposób można wzmocnić działanie i skuteczność Komisji Europejskiej? W jaki sposób należy wybierać przewodniczącego Komisji: czy ma być wybierany przez Radę Europejską, przez Parlament Europejski, czy też powinien być bezpośrednio wybierany przez obywateli? Czy należy wzmocnić rolę Parlamentu Europejskiego? Czy powinniśmy rozszerzyć prawo kodecyzji, czy też nie? Czy należy dokonać przeglądu sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego? Czy należy stworzyć europejskie okręgi wyborcze, czy też okręgi wyborcze powinny być wyznaczane na szczeblu narodowym? Czy oba systemy można będzie pogodzić? Czy rola Rady powinna być wzmocniona? Czy Rada powinna funkcjonować w ten sam sposób realizując swoje uprawnienia legislacyjne i wykonawcze? Mając na względzie większą przejrzystość, czy sesje Rady, przynajmniej dotyczące spraw legislacyjnych, nie powinny mieć publicznego charakteru? Czy obywatele nie powinni mieć szerszego dostępu do dokumentów Rady? I wreszcie, czy należy zapewnić równowagę oraz wzajemną kontrolę pomiędzy instytucjami?

Drugie pytanie, które także odnosi się do legitymizacji demokratycznej, dotyczy roli parlamentów narodowych. Czy powinny być one reprezentowane w nowej instytucji, równoległej do Rady oraz Parlamentu Europejskiego? Czy powinny odgrywać rolę w tych obszarach działania europejskiego, w których Parlament Europejski nie ma kompetencji? Czy powinny się koncentrować na podziale kompetencji pomiędzy Unią i państwami członkowskimi, na przykład wstępnie sprawdzając zgodność z zasadą subsydiarności?

Trzecie pytanie dotyczy sposobów, dzięki którym możemy ulepszyć skuteczność podejmowania decyzji oraz pracę instytucji w Unii liczącej około trzydziestu członków. W jaki sposób Unia może wyznaczać swoje cele oraz priorytety bardziej skutecznie oraz zapewniać lepszą implementację? Czy więcej decyzji powinno być podejmowanych kwalifikowaną większością głosów? W jaki sposób można uprościć i przyspieszyć procedurę kodecyzji pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim? Co z sześciomiesięczną rotacją

prezydencji w Unii? Jaka ma być przyszła rola Parlamentu Europejskiego? Co z przyszłą rolą i strukturą rozlicznych formacji Rady? W jaki sposób można wzmocnić spójność europejskiej polityki zagranicznej? W jaki sposób wesprzeć synergę pomiędzy Wysokim Przedstawicielem a właściwym Komisarzem? Czy zewnętrzna reprezentacja Unii na forach międzynarodowych powinna być rozszerzona?

### **W kierunku Konstytucji dla europejskich obywateli.**

Unia Europejska ma dzisiaj cztery Traktaty. Cele, uprawnienia i instrumenty realizacji polityki zawarte są we wszystkich z tych Traktatów. Jeżeli mamy mieć większą przejrzystość, uproszczenie jest niezbędne.

Powinniśmy sobie zadać w związku z tym cztery rodzaje pytań. Pierwsze dotyczy uproszczenia istniejących Traktatów bez zmiany ich zawartości. Czy należy ponownie rozważyć rozróżnienie pomiędzy Unią oraz Wspólnotami? Co z podziałem na trzy filary?

Następnie należy postawić pytania odnoszące się do reorganizacji Traktatów. Czy należy rozróżnić pomiędzy traktatem podstawowym oraz pozostałymi zapisami traktatowymi? Czy rozróżnienie to powinno obejmować podział tekstu? Czy może to prowadzić do odrębnych procedur modyfikacji i ratyfikacji traktatu podstawowego oraz pozostałych zapisów traktatowych?

Należy także rozważyć, czy Karta Praw Podstawowych powinna zostać włączona do podstawowego traktatu oraz czy Wspólnota Europejska powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Powstaje następnie pytanie, czy uproszczenie i reorganizacja nie powinny w dłuższej perspektywie prowadzić do przyjęcia tekstu konstytucyjnego w Unii. Jakie mogłyby być zasadnicze elementy takiej konstytucji? Wartości, które wyznawane są w Unii, podstawowe prawa oraz obowiązki obywateli, relacje pomiędzy państwami członkowskimi Unii?

### III. Utworzenie Konwentu w sprawie przyszłości Europy.

W celu przygotowania następnej Konferencji Międzyrządowej w najszerszy i możliwie najbardziej otwarty sposób, Rada Europejska zdecydowała o utworzeniu Konwentu składającego się z głównych aktorów zaangażowanych w debatę na temat przyszłości Unii. W świetle kwestii poruszonych do tej pory, zadaniem Konwentu będzie rozważenie kluczowych aspektów przyszłego rozwoju Unii oraz identyfikacja rozmaitych możliwych odpowiedzi.

Rada Europejska na Przewodniczącym Konwentu wyznaczyła Pana V. Giscarda d'Estaing, natomiast na Wiceprzewodniczących Panów G. Amato oraz J. L. Dehaene.

#### **Skład**

Poza przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi, Konwent składał się będzie z 15 przedstawicieli Głównych Państw i Rządów państw członkowskich (jeden z każdego państwa), 30 członków parlamentów narodowych (dwóch z każdego państwa), 16 członków Parlamentu Europejskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji. Kraje kandydujące do członkostwa będą

w pełni zaangażowane w prace Konwentu. Będą reprezentowane w ten sam sposób, co obecne państwa członkowskie (jeden przedstawiciel rządu oraz dwóch członków parlamentu narodowego) i będą w stanie uczestniczyć w pracach Konwentu, nie będąc jednakże w stanie zapobiec konsensusowi, jaki może się wyłonić pomiędzy państwami członkowskimi.

Członkowie Konwentu mogą być zastępowani jedynie przez członków-zastępców podczas swojej nieobecności. Członkowie-zastępcy będą wyznaczeni w ten sam sposób, co pełni członkowie.

Prezydium Konwentu będzie się składać z Przewodniczącego Konwentu oraz Wiceprzewodniczących, a także dziewięciu członków Konwentu (przedstawiciele wszystkich trzech rządów sprawujących prezydencję w trakcie prac Konwentu, dwóch przedstawiciele parlamentów narodowych, dwóch przedstawiciele Parlamentu Europejskiego oraz dwóch przedstawiciele Komisji).

Trzej przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wraz z trzema przedstawicielami europejskich partnerów społecznych; z Komitetu Regionów: sześciu przedstawiciele (wyznaczonych przez Komitet Regionów z regionów, miast i regionów posiadających uprawnienia legislacyjne), Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich będą zaproszeni do udziału w charakterze obserwatorów. Prezesi Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Audytorów mogą być zapraszani przez Prezydium w celu zabrania głosu na forum Konwentu.

### **Okres prac.**

Inauguracyjne spotkanie Konwentu odbędzie się 1 marca 2002 roku. Zostanie wówczas wybrane Prezydium oraz będą przyjęte zasady prac. Konwent zakończy swoje obrady po roku, tzn. tak, aby Przewodniczący Konwentu mógł przedstawić rezultaty prac Radzie Europejskiej.

### **Metoda pracy.**

Przewodniczący nada rytm pracom Konwentu poprzez zaprezentowanie konkluzji z debaty publicznej. Prezydium będzie miało za zadanie dostarczanie impulsów oraz punktu wyjścia dla prac Konwentu.

Prezydium może prowadzić konsultacje z przedstawicielami Komisji oraz wybranymi przez siebie ekspertami w kwestiach dotyczących wszelkich aspektów technicznych, które uzna za godne analizy. Może tworzyć grupy robocze w trybie ad hoc.

Rada będzie informowana o postępie prac Konwentu. Przewodniczący Konwentu przedstawi ustne sprawozdanie na każdej sesji Rady Europejskiej, umożliwiając tym samym Głowom Państw i Rządów jednoczesne zaprezentowanie własnych poglądów.

Konwent będzie się spotykał w Brukseli. Dyskusje w ramach Konwentu oraz wszystkie oficjalne dokumenty będą dostępne dla opinii publicznej. Konwent będzie pracował w jedenastu językach roboczych Unii.

### **Dokument końcowy.**

Konwent rozważy rozmaite kwestie. Przygotuje dokument końcowy, który może się składać albo z różnych opcji, wskazując stopień poparcia, jakie otrzymały, albo rekomendacji, jeżeli

osiągnięty został konsensus. Wraz z rezultatami debat narodowych na temat przyszłości Unii, dokument końcowy dostarczy punktu wyjścia dla dyskusji w łonie Konferencji Międzyrządowej, która podejmie ostateczne decyzje.

### **Forum.**

W celu zapewnienia debacie szerokiego oparcia społecznego i zaangażowania wszystkich obywateli, zostanie utworzone Forum organizacji reprezentujących społeczeństwo otwarte (partnerzy społeczni, świat biznesu, organizacje pozarządowe, akademickie, etc.). Będzie ono miało charakter strukturalnej sieci organizacji otrzymujących regularne informacje na temat prac Konwentu. Ich działalność będzie stanowiła wkład do debaty. Organizacje te mogą prezentować swoje poglądy oraz być konsultowane w szczegółowych kwestiach, zgodnie z metodą wypracowaną przez Prezydium.

### **Sekretariat.**

Wsparciem dla Prezydium będzie Sekretariat, który zostanie utworzony przez Sekretariat Generalny Rady z możliwym włączeniem ekspertów Komisji i Parlamentu Europejskiego.

## ANEKS 2 PROJEKT KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ

### *Projekt wstępny*

*[Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie możliwego sformułowania traktatu. Włączenie pewnych artykułów do Części I (lub ich pominięcie) oraz dokładna treść innych artykułów zależą od [wyniku] obrad Konwentu. Sposób ich potraktowania w niniejszym tekście w żaden sposób nie może przesądzać o wyniku debat Konwentu.]*

## TRAKTAT USTANAWIAJĄCY KONSTYTUCJĘ EUROPY

### A. SPIS TREŚCI

#### PREAMBUŁA

#### CZEŚĆ I: STRUKTURA KONSTYTUCJI

##### Tytuł I: Definicja i cele Unii

Artykuł 1: ustanowienie [Wspólnoty Europejskiej, Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych Europy, Zjednoczonej Europy]<sup>3</sup>

Artykuł 2: Wartości

Artykuł 3: Cele

Artykuł 4: Osobowość prawna

##### Tytuł II: Obywatelstwo Unii oraz prawa podstawowe

Artykuł 5: Obywatelstwo Unii

Artykuł 6: Karta Praw Podstawowych

##### Tytuł III: Kompetencje i działania Unii

Artykuł 7: Podstawowe zasady: przyznane kompetencje, subsydiarność, proporcjonalność

Artykuł 8: Poszanowanie podstawowych zasad: granice przyznanych kompetencji. Kontrola przestrzegania subsydiarności i proporcjonalności. Prymat prawa wspólnotowego. Ewolucyjność zmian.

Artykuł 9: Kategorie kompetencji: definicja.

Artykuł 10: Kompetencje wyłączne

Artykuł 11: Kompetencje dzielone

Artykuł 12: Dziedziny prowadzenia działań wspierających

Artykuł 13: Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa; wspólna polityka obronna; polityka w sprawach policyjnych i zwalczanie przestępczości

#### Tytuł IV: Instytucje Unii

Artykuł 14: Struktura instytucjonalna wspólna dla działań prowadzonych przez Unię oraz prowadzonych wspólnie przez państwa członkowskie w ramach Unii

Artykuł 15: Rada Europejska: skład, rola, zadania

Artykuł 15 bis: Prezydencja w Radzie Europejskiej

Artykuł 16: Parlament Europejski: skład, zadania

Artykuł 17: Rada: skład, zadania

Artykuł 17 bis: Prezydencja w Radzie

Artykuł 18: Komisja: skład, zadania (wyłączne prawo inicjatywy)

Artykuł 18 bis: Przewodnictwo w Komisji

Artykuł 19: Kongres Narodów Europy

Artykuł 20: Trybunał Sprawiedliwości

Artykuł 21: Trybunał Obrachunkowy

Artykuł 22: Europejski Bank Centralny

Artykuł 23: Organy doradcze Unii

#### Tytuł V: Prowadzenie działań przez Unię

Artykuł 24: Instrumenty Unii: np. ustawy (prawa) europejskie, ustawy (prawa) ramowe, decyzje europejskie (szczegółowy wykaz odzwierciedlający wnioski IX Grupy Roboczej)

Artykuł 25: Procedury legislacyjne: uchwalanie ustaw (praw) i ustaw (praw) ramowych

Artykuł 26: Tryb podejmowania decyzji

Artykuł 27: Tryb prowadzenia działań wdrażających

Artykuł 28: Tryb prowadzenia działań wspierających (w tym programów) i ich kontroli

Artykuł 29: Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Artykuł 30: Wspólna polityka obronna

Artykuł 31: Polityka w sprawach policyjnych i zwalczania przestępczości

Artykuł 32: Wzmocniona współpraca

#### Tytuł VI: Demokracja w działaniu Unii

Artykuł 33: Zasada demokratycznej równości obywateli Unii

Artykuł 34: Zasada demokracji uczestniczącej

Artykuł 35: Jednolite prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Artykuł 36: Jawność unijnej debaty legislacyjnej

Artykuł 37: Zasady głosowania w instytucjach Unii. Wprowadzenie możliwości stosowania „konstruktywnego wstrzymania się od głosu” i jego konsekwencje

#### Tytuł VII: Finanse Unii

Artykuł 38: Środki finansowe Unii

Artykuł 39: Zasada równowagi budżetowej

---

<sup>3</sup> Odesłanie do „Unii” zostałyby zastąpione w całym tekście wyrazami „Wspólnota Europejska”, „Unia Europejska”, „Stany Zjednoczone Europy”, „Zjednoczona Europa”, o ile zdecydowano by się na zmianę nazwy Unii.

Artykuł 40: Procedura budżetowa Unii

Tytuł VIII: Działania Unii w świecie

Artykuł 41: Reprezentowanie Unii na zewnątrz

Tytuł IX: Unia a jej bliskie otoczenie

Artykuł 42: Uprzywilejowane stosunki Unii z państwami z nią sąsiadującymi

Tytuł X: Członkostwo Unii

Artykuł 43: Otwarcie Unii na wszystkie państwa europejskie ściśle respektujące jej wartości oraz prawa podstawowe oraz akceptujące zasady jej działania

Artykuł 44: Tryb przystępowania do Unii

Artykuł 45: Zawieszanie praw członkowskich

Artykuł 46: Wystąpienie z Unii

## CZĘŚĆ DRUGA: POLITYKI UNIJNE I ICH REALIZACJA

*Niniejsza część zawierałaby podstawy prawne. Winna ona określać, w odniesieniu do każdej dziedziny rodzaj kompetencji (tytuł III) oraz akty i procedury (tytuł V) jakie zostaną zastosowane, zgodnie z tym, co postanowiono w odniesieniu Części I. Konieczne będzie wprowadzenie poprawek technicznych w celu zapewnienia właściwego dopasowania Części II do Części I.*

### A. Polityki i działania wewnętrzne

#### A1. Rynek wewnętrzny

##### I. Swoboda przepływu osób i usług

1. Pracownicy
2. Swoboda podejmowania działalności gospodarczej
3. Swoboda świadczenia usług
4. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna oraz inne dziedziny polityki związane z przepływem osób.

##### II. Swoboda przepływu towarów

1. Unia celna
2. Zakaz stosowania ograniczeń ilościowych

##### III. Kapitał i płatności

##### IV. Harmonizacja prawodawstwa

#### A2. Polityka ekonomiczna i monetarna

#### A3. Polityki w innych szczególnych dziedzinach

##### I. Reguły konkurencji

##### II. Polityka społeczna

##### III. Spójność ekonomiczna i społeczna

##### IV. Rolnictwo i rybołówstwo

##### V. Środowisko naturalne

##### VI. Ochrona konsumentów

##### VII. Transport

##### VIII. Sieci transeuropejskie

##### IX. Badania i rozwój



#### A4. Bezpieczeństwo wewnętrzne

Polityka w sprawach policyjnych i zwalczania przestępczości

#### A5. Dziedziny, w których Unia może podjąć działania wspierające

I. Zatrudnienie

II. Zdrowie publiczne

III. Przemysł

IV. Kultura

V. Nauka, szkolnictwo zawodowe, młodzież

#### B. Działania zewnętrzne

I. Polityka handlowa

II. Współpraca dla rozwoju

III. Zewnętrzne aspekty polityki ujęte w rozdz. A1- A4

IV. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

1. Polityka zagraniczna

2. Zarządzanie kryzysami

V. Zawieranie umów międzynarodowych

#### C. Obronność

#### D. Funkcjonowanie Unii

Postanowienia instytucjonalne i proceduralne, przepisy budżetowe<sup>4</sup>

### CZĘŚĆ TRZECIA: POSTANOWIENIA OGÓLNE I KOŃCOWE

Tytuł ostatni:

Uchylenie poprzednich traktatów. Ciągłość prawna w odniesieniu do Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej.

Terytorialny zakres stosowania.

Protokoły

Tryb zmian

Przyjęcie, ratyfikacja oraz wejście w życie.

Okres obowiązywania

Języki

---

<sup>4</sup> Zakres postanowień instytucjonalnych i proceduralnych w niniejszej (drugiej) Części będzie uzależniony od szczegółowości części I. Można również przewidzieć, że postanowienia takie zawarte w niniejszej Części mogłyby dotyczyć jedynie o procedur międzyinstytucjonalnych: postanowienia dotyczące ustaleń o charakterze wewnętrznych dla instytucji mogą być umieszczone w Protokołach.