

SPRAWOZDANIE Z SESJI PLENARNEJ KONWENTU EUROPEJSKIEGO 5-6 GRUDNIA 2002 R. W BRUKSELI*

Sekretariat Konwentu, Bruksela, 13 grudnia 2002 r.

I. OTWARCIE SESJI

1. Przedstawienie informacji Komisji Europejskiej przez przewodniczącego Romano Prodiego

Przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing otworzył posiedzenie plenarne Konwentu i przywitał przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego. Romano Prodi przedstawił następnie informację Komisji z 4 grudnia 2002 r. na temat architektury instytucjonalnej [Unii Europejskiej]* [COM(2002) 728 końcowy].

2. Uproszczenie procedur i instrumentów prawnych – debata nad sprawozdaniem grupy IX pod kierownictwem Giuliano Amato (CONV424/02)

i. Przedstawienie sprawozdania przez Giuliano Amato

Giuliano Amato na początku podkreślił, że uproszczenie procedur i instrumentów prawnych nie jest zabiegiem wyłącznie technicznym; w grę wchodzi również kwestie polityczne. Dlatego procedury decyzyjne są różne i zależą od tego, czy wiąże się z nimi wybór podstawowych kierunków polityki. Ponadto stwierdził, że sprawozdanie zawiera propozycję zredukowania liczby instrumentów prawnych z 15 do 6 i rozróżnienie ich w zależności od skutków prawnych, jakie powodują.

Byłyby to:

- dokumenty prawne o mocy wiążącej – ustawy i ustawy ramowe, zastępujące, odpowiednio, rozporządzenia i dyrektywy. Niektóre „decyzje” obecnie podejmowane na zasadzie „kompetencji uzupełniającej” (środki dodatkowe) przyjęłyby również formę „ustaw”;
- wiążące dokumenty nieustawodawcze – decyzje i rozporządzenia;
- dokumenty niewiążące – zalecenia i opinie.

Instrumenty te byłyby również stosowane w odniesieniu do wymogów obecnych rozdziałów V i VI TUE. I tak w rozdziale V głównymi instrumentami byłyby „decyzje WPZiB” (oraz „decyzje wykonawcze WPZiB”), podczas gdy ustawy i ustawy ramowe stosowane byłyby w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Akty „niestandardowe” (wnioski, uchwały, informacje itd.) zostaną utrzymane, by zachować elastyczność, ale będą stosowane wyłącznie

* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00449en2.pdf>

w sytuacji, gdy nie ma przepisu odwołującego się do formalnego (standardowego) aktu. Grupa zaleciła zapisanie w traktacie konstytucyjnym istnienia otwartej metody koordynacji, jednak z zaznaczeniem, że taki sposób zorganizowanego działania państw członkowskich nie może zastępować działań Unii w dziedzinach, w których kompetencje leżą po jej stronie.

Jak wyjaśnił Giuliano Amato, prace grupy skupiły się na definicji określenia aktu prawnego jako takiego, który zawiera elementy podstawowe w danej dziedzinie lub określa nowe kierunki polityki. Zgromadzenie ustawodawcze będzie nadal miało pewien margines swobody w interpretowaniu tej definicji. Aby odwieść ustawodawcę od wchodzenia w szczegółowe, techniczne aspekty aktu prawnego, przedstawiono koncepcję nowego typu dokumentu: byłby to „dokument delegacji ustawowej”, zawierający szczegóły lub wprowadzający pewne poprawki do aktu prawnego w ramach uprawnień określonych przez ustawodawcę. Dokumenty delegacji ustawowej byłyby przyjmowane z zasady przez Komisję, jednak w niektórych sprawach – szczególnie tych, którymi zajmują się niektóre formacje wykonawcze Rady (np. ECOFIN, sprawy zagraniczne lub współpraca policyjna) – dokumenty takie mogłyby być przyjmowane również przez Radę. Decyzję o zastosowaniu dokumentu delegacji ustawowej będzie podejmował sam ustawodawca. Delegacja uprawnień będzie podlegać mechanizmom kontroli, które zostaną określone przez zgromadzenie ustawodawcze w akcie prawnym.

Giuliano Amato zauważył, że w przypadku gdy przepisy wykonawcze niezbędne do wprowadzenia w życie „ustawy” będą musiały zostać przyjęte na poziomie Unii (zamiast, jak to się zwykle odbywa, przez państwa członkowskie), będzie je ustanawiać Komisja lub, w niektórych przypadkach, Rada (artykuł 202 TWE). Musi również powstać zapis zezwalający organom regulacyjnym (agencjom) na przyjmowanie przepisów wykonawczych. Niektóre akty stanowiące bezpośrednio na podstawie traktatu również nie mają charakteru „ustawodawczego” (wewnętrzna organizacja instytucji i organów Unii, nominacje, techniczna strona działalności Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego, wdrażanie podstawowych kierunków polityki przewidzianych w traktacie).

Giuliano Amato zauważył, że liczba procedur może się wydawać ogromna, ale to wrażenie wywołuje istnienie wielu wariantów konsultacji między pewnymi instytucjami lub organami. W swym sprawozdaniu grupa zaleca, by procedura współdecydowania (kodecyzji) została rozciągnięta na wszystkie, z pewnymi jednak wyjątkami, akty prawne i szła w parze z głosowaniem większością kwalifikowaną w Radzie. Procedura współpracy (obecnie oparta na czterech podstawach prawnych) zostałaby zniesiona i zastąpiona procedurą kodecyzji lub zwykłą konsultacją, w zależności od potrzeby. Procedurę zgody zarezerwowano dla zawierania pewnych porozumień międzynarodowych. Podstawy prawne obecnie wymagające zwykłej konsultacji w Parlamencie Europejskim powinny zostać przeanalizowane w kontekście zasad przedstawionych w sprawozdaniu.

Według sprawozdania grupy procedury kodecycyjne funkcjonują – ogólnie rzecz biorąc – dobrze. Wydaje się jednak, że można by uelastyczyć skład komitetu pojednawczego, przy jednoczesnym zachowaniu parytetu między Parlamentem a Radą. Nie powinno się podważać wyłącznego prawa Komisji do podejmowania inicjatyw ustawodawczych, ale można szerzej wykorzystać mechanizmy przewidziane w artykułach 192 i 108 TWE, na mocy których Parlament i Rada mogą się zwrócić do Komisji o wystąpienie z propozycją legislacyjną. Poza tym należy przeanalizować pewne kwestie terminologiczne.

W sprawie procedury budżetowej grupa uważa, że należałoby zapisać w konstytucji kilka zasad związanych z budżetem (równowaga, jednolitość, budżet roczny, dyscyplina budżetowa itd.). Proponuje się również uproszczenie procedury rocznej, pod warunkiem zagwarantowania utrzymania dyscypliny budżetowej, głównie przez sformalizowanie w traktacie tzw. perspektywy finansowej (ram finansowych), z określeniem pułapu wydatków ogólnych.

Kończąc, Giuliano Amato nawiązał do tej części sprawozdania, która mówi o przejrzystości, zalecając, między innymi, by instytucje w trakcie pełnienia funkcji ustawodawczych obradowały na sesjach otwartych. Poruszył też problem jakości legislacji.

ii. Debata plenarna

Uczestnicy pozytywnie przyjęli ogólne stanowisko zawarte w sprawozdaniu.

Większość członków Konwentu zgodziła się ze sprawozdaniem grupy roboczej w punkcie mówiącym o konieczności uproszczenia instrumentów prawnych Unii. Wszyscy mówcy poparli radykalną redukcję liczby tych instrumentów (z 15 do 6). Członkowie Konwentu opowiedzieli się też za zmianą nazwy dwóch głównych instrumentów prawnych: „rozporządzenia” i „dyrektywy” na – odpowiednio – „ustawę” i „ustawę ramową”, ponieważ terminy te będą łatwiejsze do zrozumienia i lepiej oddadzą charakter prawny dokumentu. Termin „rozporządzenie” zostanie zachowany dla aktów wykonawczych lub „dokumentów delegacji ustawowej” (jeśli te drugie zostaną zaakceptowane przez Konwent). Tym samym wszyscy mówcy wyrazili zgodę, by instrumentami prawnymi Unii były tylko: „ustawy UE”, „ustawy ramowe UE”, „decyzje” (o szerszym niż obecnie znaczeniu), „rozporządzenia”, „zalecenia” i „opinie”. Ponadto uczestnicy zgodzili się, że dokumenty te powinny również być stosowane w dziedzinach obecnie objętych rozdziałami V i VI TUE.

Kilku członków Konwentu zwróciło uwagę, że „ustawy ramowe” powinny być mniej szczegółowe i zostawiać państwom członkowskim większy margines swobody przy ich wdrażaniu.

Kilku członków Konwentu zaproponowało stworzenie nowego typu aktu prawnego, „ustawy pierwotnej”, o mniejszej mocy niż konstytucja, lecz większej niż ustawa.

Pewne wahanie pojawiło się przy kwestii wprowadzenia do traktatu konstytucyjnego przepisu o otwartej metodzie koordynacji.

Wielu uczestników dyskusji nad hierarchią dokumentów prawnych Unii zaakceptowało ideę zapisu konstytucyjnego określającego hierarchię aktów; „ustawy” oraz „ustawy ramowe” zostałyby zatem zarezerwowane do regulowania istotnych rozstrzygnięć oraz określania kierunków polityki w danej dziedzinie. Dzięki temu organy ustawodawcze mogłyby się skupić się na rzeczywiście istotnych sprawach w danej dziedzinie i gdyby rozwiązanie takie zostało zaakceptowane, byłyby zwolnione z opracowywania przepisów czysto technicznych. Większość członków Konwentu była zdania, że ustawy te powinno się przyjmować za pomocą procedury kodecycji, dopuszczając wyjątki.

Nie było zgody w kwestii wprowadzenia do traktatu drugiego poziomu dokumentów, czyli aktów „delegacji ustawowej”, które zawierałyby szczegóły lub wprowadzały poprawki do mniej istotnych zapisów aktów prawnych. Niektórzy mówcy poparli propozycje grupy, inni zaś domagali się dalszego wyjaśnienia tej koncepcji oraz odpowiedzi na pytanie, na ile dokumenty te różniłyby się od przepisów wykonawczych.

Niektórzy członkowie Konwentu zwrócili uwagę, jak ważne jest, by traktat konstytucyjny zawierał pewien mechanizm „odwoławczy” dla ustawodawcy, w przypadku gdy dopuszcza się zastosowanie przepisów delegacji ustawowej.

Zwrócono również uwagę na potrzebę pozostawienia państwom członkowskim większego pola manewru we wprowadzaniu w życie przepisów Unii na poziomie krajowym.

Kilku członków Konwentu podkreśliło konieczność wprowadzenia zmian do artykułu 202 TWE, by umożliwić Parlamentowi i Radzie nadawanie uprawnień wykonawczych w sytuacji, gdy akty prawne przyjmowane byłyby za pomocą procedury kodecycji. Inni podkreślali, że jeśli do traktatu konstytucyjnego zostanie wprowadzony mechanizm delegacji ustawowej, to powinna zostać uproszczona także struktura obecnie działających komitetów.

W debacie nad procedurami osiągnięto porozumienie co do poszerzenia zakresu procedury kodecycji przy ustanawianiu aktów prawnych. Wielu mówców podkreśliło jednak potrzebę zezwolenia na wyjątki od tej zasady w dziedzinach uznanych przez pewne państwa członkowskie za szczególnie delikatne. Wspomniano tu o sprawach socjalnych, podat-

kach oraz o rolnictwie. Inni członkowie Konwentu stwierdzili, że jeśli dopuściłoby się wyjątki, to musiałyby ich być niewiele, i powinny zostać wyraźnie zdefiniowane.

Niektórzy członkowie Konwentu opowiedzieli się za poszerzeniem zastosowania procedury kodecycznej na cztery podstawy prawne, które dotychczas były objęte procedurą współpracy, inni zaś poparli zwykłą procedurę konsultacji. Część mówców uważała, że wszystkie umowy międzynarodowe powinny być wcześniej aprobowane przez Parlament. Pozwoliłoby to wzmocnić demokratyczną kontrolę nad zagraniczną działalnością Unii (dotyczy to w szczególności polityki handlowej).

W wypowiedziach na temat stosowania procedury kodecycji niektórzy mówcy poruszyli kwestię reprezentacji Rady w Komitecie Pojedynczym, twierdząc, że przy tak dużym znaczeniu tego etapu postępowania wskazana byłaby obecność ministrów.

Wielu uczestników debaty poruszyło problem jednomyślności. Niektórzy zaproponowali całkowite odrzucenie tego sposobu podejmowania decyzji, nawet w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Kilku mówców stwierdziło, że zasadę jednomyślności należy stosować tylko w wyjątkowych przypadkach. Zasugerowano również, by w pewnych sytuacjach zasada jednomyślności mogła być zastąpiona głosowaniem przy wzmocnionej większości kwalifikowanej (lub „superkwalifikowanej”). Inni członkowie Konwentu byli zdania, że w pewnych przypadkach niezbędne jest utrzymanie zasady jednomyślności, nawet w sprawach, wobec których stosuje się procedurę kodecycji.

W dyskusji o procedurze budżetowej wyrażono ogólne poparcie dla wprowadzenia do traktatu konstytucyjnego specjalnego artykułu, opisującego główne zasady rządzące budżetem Unii. Opinie były jednak podzielone co do przypadku, gdyby uproszczenie procedury budżetowej zmieniło istniejącą równowagę instytucjonalną – wielu mówców uważało, że nie powinno się takiej zmiany akceptować. Konwent był zdania, że usunięcie rozróżnienia między wydatkami obligatoryjnymi i nieobligatoryjnymi spowoduje, iż Rada nie będzie już miała ostatniego słowa w wydatkach na rolnictwo, uznawanych za kwestię „delikatną”.

Inni członkowie Konwentu poparli propozycję grupy stworzenia procedury rocznej (uproszczona zasada kodecyczna, w której ostatnie słowo ma Parlament Europejski), pod warunkiem że zagwarantowana byłaby kontrola wydatków. W tym kontekście zwracali uwagę na prawne znaczenie mechanizmów dyscypliny budżetowej, stworzonych na mocy tzw. perspektywy finansowej, oraz na utrzymanie głównej roli Rady w odniesieniu do zasobów własnych Unii i przy przyjmowaniu ram finansowych. Poza tym kilku mówców opowiedziało się za stosowaniem procedury kodecycznej w przyjmowaniu ram finansowych, budżetu rocznego i systemu zasobów własnych.

W debacie na temat przejrzystości i jakości legislacji kilku członków Konwentu zwróciło uwagę na potrzebę upubliczniania (jawności) posiedzeń i dyskusji Rady w sytuacji, kiedy działa ona jako ciało ustawodawcze. Inni podkreślili również konieczność zagwarantowania [należytej] jakości ustawodawstwa europejskiego, przede wszystkim poprzez konsultacje z zainteresowanymi stronami, w tym z władzami regionalnymi i lokalnymi, które są często odpowiedzialne za wprowadzanie stosownych przepisów w życie. Niektórzy członkowie Konwentu uznali, że odwołanie się do metody ograniczania czasu obowiązywania uregulowań prawnych (tzw. sunset clauses) może się przyczynić do poprawy jakości obowiązującego już prawa.

iii. Wnioski

Na zakończenie debaty przewodniczący zauważył, że istnieje zgoda co do radykalnego zmniejszenia liczby instrumentów prawnych Unii, z obecnych 15 do 6, oraz nadania im nazw lepiej odpowiadających tradycji państw członkowskich, co umożliwi obywatelom lepsze zrozumienie ich skutków oraz podstaw prawnych. Wymieniono następujące dokumenty:

- ustawodawca dysponowałby dwoma instrumentami wiążącymi, „ustawami” i „ustawami ramowymi”, które zastąpiłyby „rozporządzenia” i „dyrektywy”; byłyby one stosowane również w dziedzinach objętych tytułami V i VI Traktatu o Unii Europejskiej, z uwzględnieniem – w razie potrzeby – szczególnego charakteru tych dziedzin;
- następnie stosowałyby się „rozporządzenia” i „decyzje”, zarezerwowane dla dokumentów wiążących, przyjmowanych przez organy wykonawcze jako dokumenty delegacji ustawowej lub przepisy wykonawcze;
- poza tym istnieć będą instrumenty niewiążące, „zalecenia” i „opinie”, które nie podlegałyby zmianie w stosunku do stanu obecnego.

Przewodniczący odnotował, że osiągnięto w Konwencji porozumienie co do idei trójpoziomowego systemu legislacyjnego, wynikającego z wprowadzenia hierarchii dokumentów prawnych do traktatu konstytucyjnego. Podkreślił jednak, że niektóre aspekty tego systemu będą musiały zostać dokładniej zdefiniowane w późniejszym terminie. Traktat konstytucyjny zawierałby definicję aktu prawnego jako takiego, przyjmowanego bezpośrednio na gruncie przepisów traktatu i zawierającego istotne zasady i podstawowe kierunki polityki w danej dziedzinie. Zgromadzenie ustawodawcze zadecyduje o zasięgu tej definicji w odniesieniu do poszczególnych przypadków.

Następnie przewodniczący zwrócił uwagę, że obecnie Konwent nie jest zgodny co do sprawy wprowadzenia nowej kategorii dokumentów prawnych, czyli aktów delegacji ustawowej, których celem byłoby zwolnienie ustawodawcy z konieczności rozważania aspektów zbyt

technicznych lub zbyt szczegółowych, a tym samym umożliwienie mu skupienia się na kwestiach istotnych. Byłyby to z zasady akty przyjmowane przez Komisję, upoważnioną przez organ ustawodawczy, a ich zadaniem byłoby wyjaśnienie szczegółów lub wprowadzenie poprawek w drugorzędnych elementach aktu prawnego. Delegacja ustawowa szłaby w parze z proceduralną opcją odwoławczą dostępną ustawodawcy. Przewodniczący poinformował, że bardziej szczegółowe propozycje definicji dokumentu delegacji ustawowej i rozróżnienia między tym aktem a przepisami wykonawczymi zostaną rozesłane członkom Konwencji w późniejszym terminie.

Następnie przewodniczący poruszył kwestię trzeciego poziomu hierarchii legislacyjnej zaproponowanego przez grupę, a mianowicie przepisów wykonawczych. Wejdą one w sferę kompetencji państw członkowskich i tylko w wyjątkowych wypadkach będą przyjmowane przez instytucje Unii, zwykle Komisję, zgodnie z procedurą ustaloną na mocy artykułu 202 TWE (komitologia). Ponieważ niektórzy członkowie Konwentu zauważyli, iż proponowana nowa hierarchia aktów prawnych będzie miała wpływ na mechanizmy monitorujące Komisji, przewodniczący Konwentu stwierdził, że kwestia uproszczenia struktury komitetów powinna zostać przeanalizowana głębiej. Sformułowania zawarte w artykule 202 powinny również zostać tak zrewidowane, by uwzględnić uprawnienia ustawodawcze Parlamentu Europejskiego zgodnie z procedurą kodecyzji.

Przewodniczący podkreślił, iż wielu mówców poparło wniosek grupy, by akty prawne przyjmować zwykle stosując procedurę kodecyzji, choć z różnych powodów dopuszcza się istnienie wyjątków. Dodał, że wyjątków nie powinno być zbyt wiele i musiałyby zostać dokładnie określone.

Przewodniczący oświadczył również, że należy zrezygnować z procedury współpracy i zastąpić ją, w zależności od okoliczności, zwykłą konsultacją z Parlamentem Europejskim lub procedurą kodecyzyjną. Procedura zgody byłaby zarezerwowana dla zawierania niektórych porozumień międzynarodowych.

Przewodniczący odnotował także aprobatę Konwentu dla propozycji grupy, by zapisać w konstytucji podstawowe zasady budżetowe, a mianowicie: zasadę budżetów rocznych, jednolitości, równowagi dochodów i wydatków, dyscypliny budżetowej, koniecznych środków, wcześniejszego przyjęcia podstawowego aktu prawnego uprawomocniającego wydatki oraz zasadę mówiącą, że budżet musi być w całości finansowany z zasobów własnych. Ta ostatnia nasuwa pytanie o procedurę tworzenia takich zasobów.

Przewodniczący zauważył również, że wnioski dotyczące procedury budżetowej budzą kontrowersje i będą musiały zostać dokładniej prze-

dyskutowane w późniejszym terminie, szczególnie jeśli chodzi o planowanie wydatków. Ponadto podkreślił, że Prezydium sformułuje propozycje i przygotuje wstępne wersje tekstów w powyższych sprawach, uwzględniając poglądy przedstawione w debacie.

3. Sprawozdanie Jeana-Luca Dehaene'a z postępów prac grupy VII ds. działań zewnętrznych

Jean-Luc Dehaene przedstawił sprawozdanie z postępów prac grupy, której przewodniczy, po czym nastąpiła krótka wymiana poglądów. Końcowe sprawozdanie grupy zostanie przedyskutowane na następnej sesji plenarnej Konwentu.

4. Sprawozdanie Michela Barniera z postępów prac grupy VIII ds. obrony

Michel Barnier również przedstawił główne problemy analizowane przez grupę roboczą, którą kieruje. Grupa ta sporządzi swoje sprawozdanie końcowe 10 grudnia 2002 r. Znajdzie się ono w porządku dziennym następnej sesji plenarnej. Po tej informacji nastąpiła krótka wymiana poglądów.

5. Powołanie grupy roboczej XI ds. Europy społecznej

Przewodniczący ogłosił powołanie tej grupy pod kierownictwem Georgesa Katiforisa, przedstawiciela rządu greckiego. Grupa powinna przedstawić sprawozdanie końcowe pod koniec stycznia 2003 r. Będzie ono poddane dyskusji na posiedzeniu plenarnym 6 i 7 lutego 2003 r.

6. Bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości

– debata nad sprawozdaniem grupy X pod kierownictwem Johna Brutona (CONV 426/02)

i. Przedstawienie sprawozdania przez Johna Brutona

John Bruton, przewodniczący grupy roboczej X ds. wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, również przedstawił swoje sprawozdanie (CONV 426/02), kładąc szczególny nacisk na oczekiwania obywateli i potrzebę ich spełnienia poprzez zdecydowane działania polityczne na poziomie europejskim. Zarysował główne propozycje zawarte w sprawozdaniu, szczególną uwagę zwracając na:

- zalecenie, by znieść istniejącą strukturę filarową i umieścić zapisy dotyczące wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w jednym artykule traktatu;
- propozycję zastąpienia „konwencji”, „decyzji ramowych” i „decyzji” określonych w artykule 34 TUE przez „ustawy” i „ustawy ramowe”;
- poparcie grupy dla projektu rozszerzenia zakresu procedury kodecystycznej i zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów na wszystkie możliwe sektory, związane z przekonaniem, że dalsze stosowanie zasady jednomyślności spowoduje nieuniknione

blokadą – szczególnie po rozszerzeniu Unii – i doprowadzi do zużycia treści aktów prawnych;

- ujednoczenie elementów składowych i kar w niektórych dziedzinach materialnego i procesowego prawa karnego;
- potrzebę wprowadzenia do konstytucji zapisu o wzajemnym uznawaniu wyroków sądowych (w sprawach cywilnych i karnych);
- poparcie części grupy dla stosowania procedury kodecycji i zasady większości kwalifikowanej również we współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, w odniesieniu do części prawa rodzinnego dotyczącej odpowiedzialności rodzicielskiej;
- pewne środki mające na celu zaangażowanie parlamentów narodowych w działania w tej dziedzinie.

ii. Debata plenarna

W debacie, która nastąpiła po sprawozdaniu, wzięło udział około czterdziestu członków Konwentu. Ogólnie rzecz biorąc, mówcy poparli analizy i propozycje zarysowane w sprawozdaniu grupy, a wielu z nich wyraziło satysfakcję z rezultatów jej pracy.

Dobrze przyjęto dwie „złote zasady” lub podstawowe reguły zawarte w sprawozdaniu. Większość uczestników debaty poparła włączenie przepisów dotyczących „trzeciego filaru” do wspólnych ram prawnych. Niektórzy mówcy opowiedzieli się za tym, by wszystkie przepisy dotyczące wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zamknąć w jednym rozdziale traktatu. Powszechnie zauważono również korzyść, jaka płynie z uwypuklenia różnicy między legislacją a współpracą operacyjną w tej dziedzinie.

Zdecydowana większość mówców zaaprobowała zalecenia grupy dotyczące azylu, imigracji, kontroli granicznej i polityki wizowej, zmierzające przede wszystkim do stworzenia bardziej ogólnej podstawy prawnej, podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, przy zastosowaniu procedury kodecycji, oraz wprowadzenia do traktatu ogólnego zapisu o zasadzie solidarności między państwami członkowskimi. Niektórzy uczestnicy debaty opowiedzieli się za stworzeniem wyraźnej podstawy prawnej ułatwiającej długoletnim mieszkańcom Unii, legitymującym się paszportem trzeciego kraju, uzyskania legalnego statusu prawnego. Jeden z członków Konwentu podkreślił, że kompetencje Unii w dziedzinie imigracji nie powinny dotyczyć dostępu do rynku pracy.

W debacie nad współpracą sądowniczą w sprawach cywilnych większość mówców podkreślała konieczność podjęcia dalszych kroków w celu zastosowania zasady głosowania większością kwalifikowaną i kodecycji w ramach współpracy w dziedzinie prawa rodzinnego lub przynajmniej pewnych aspektów tego prawa, takich jak odpowiedzialność rodzicielska. Niektórzy uczestnicy nie byli przekonani do tego

rozwiązania. Jedna osoba zaproponowała, by dziedziny prawa, które miałyby objąć nowa procedura, zostały określone w jednomyślnej decyzji Rady. Poza tym kilku mówców opowiedziało się za poszerzeniem zakresu podstaw prawnych w prawie cywilnym oraz uniezależnieniem tego zakresu od właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i/lub uwarunkowań ponadgranicznych.

Praktycznie wszyscy członkowie Konwentu opowiedzieli się za reformą instrumentów prawnych i zamianą aktów przewidzianych w artykule 34 TUE na „ustawy” i „ustawy ramowe”. Pewna niewielka liczba osób wyraziła jednak wątpliwości, czy takie instrumenty będą mogły być stosowane we wszystkich dziedzinach objętych tym filarem, lub sugerowała, by dyrektywy (lub ustawy ramowe) nie miały żadnych skutków bezpośrednich.

Z powszechnym poparciem spotkały się zalecenia grupy dotyczące wyjaśnienia w traktacie podstaw prawnych współpracy sądowniczej w sprawach karnych. Zaaprobowano generalnie propozycję zapisu w traktacie zasady wzajemnego uznawania wyroków sądowych (cywilnych i karnych); wielu mówców podkreśliło konieczność stworzenia wspólnych minimalnych standardów (lub, jak to określali inni, „wspólnej podstawy”), w celu zbliżenia w niektórych dziedzinach materialnego i procesowego prawa karnego. Kilku członków Konwentu podkreśliło znaczenie wspólnych standardów dla praw obywateli w procedurze karnej, przekraczających prawa gwarantowane przez Europejską Kartę Praw Człowieka.

Niektórzy członkowie Konwentu uważają, że ujednolicenie materialnego prawa karnego powinno mieć szerszy zasięg od tego zaproponowanego przez grupę w sprawozdaniu; kilku mówców miało obiekcje co do kryterium „wymiaru ponadgranicznego” oraz faktu, że zmiany w „spisie przestępstw” mogą być wprowadzone wyłącznie jednomyślnie. Inni członkowie uznali jednak, że zastosowanie w tych dziedzinach zasady większości kwalifikowanej będzie możliwe wyłącznie po dokładnym podziale kompetencji – za pomocą, jak precyzuje sprawozdanie – „spisu przestępstw” zawartego w traktacie.

Większość uczestników uznała, że należy wprowadzić zapis zezwalający na powszechne stosowanie zasady większości kwalifikowanej i kodecyzji w głosowaniach nad kwestiami należącymi do obecnego „trzeciego filaru”. Uznano, że zasada jednomyślności będzie obowiązywać wyłącznie w sprawach wyjątkowych. Szczegółowe określenie w sprawozdaniu grupy dziedzin, w których decyzje będą zapadać na zasadzie większości kwalifikowanej, a także tych, które będą wymagać jednomyślności, uznano za dobry kompromis oraz właściwą podstawę do dalszej pracy, choć kilku mówców miała wątpliwości co do pewnych aspektów tej sprawy i uznało, że potrzebują czasu na wnikliwszą analizę. Jeden z członków Konwentu był gotów rozważyć zasadę głosowania większością kwalifikowaną, ale miał wątpliwości co do kodecyzji. Inny członek

Konwentu opowiedział się za okresem przejściowym przed wprowadzeniem głosowania większością kwalifikowaną i stwierdził, że rozszerzenie kompetencji Europolu powinno zostać przyjęte jednomyślnie. Niektórzy zwrócili uwagę na niebezpieczeństwo całkowitego zablokowania działań legislacyjnych po rozszerzeniu [UE] w dziedzinach, w których nadal będzie obowiązywała zasada jednomyślności. Zaproponowali oni, by uelastyczyć tę zasadę, wprowadzając możliwość odwołania się do procedury większości kwalifikowanej o podwyższonym progu.

W dyskusji nad prawem do inicjatywy ustawodawczej w dziedzinach objętych trzecim filarem, pewna liczba uczestników pochwaliła propozycję grupy, by zaakceptować wnioski ustawodawcze przedstawiane przez grupę państw członkowskich, przekraczającą liczebnie określony próg. Niektórzy członkowie Konwentu nie byli jednak pewni, czy państwa członkowskie powinny mieć prawo do inicjatywy ustawodawczej w dziedzinach objętych kodecyzją. Ponadto woleliby oni takie rozwiązanie, które zobowiązywałoby Komisję do uzasadnienia każdego przypadku odrzucenia wniosku państwa członkowskiego lub Parlamentu Europejskiego o opracowanie projektu legislacyjnego.

Powszechnie zaaprobowano propozycję grupy, by upoważnić Komisję, jako „strażnika traktatów”, do podjęcia postępowania w związku z naruszeniem prawa w każdej dziedzinie. Podobnie zareagowano na wniosek o skuteczniejsze wykorzystanie „mechanizmów oceny” [*peer review mechanisms*] (wielu mówców uznało je za szczególnie ważne, przede wszystkim w celu ugruntowania zasady wzajemnego uznawania wyroków sądowych w sprawach karnych).

Niektórzy członkowie Konwentu podkreślili znaczenie stosunków zewnętrznych dla polityki w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jeden z członków zwrócił się do grupy roboczej ds. działań zewnętrznych z prośbą o rozważenie, jak zapewnić państwom członkowskim odpowiednią swobodę podejmowania działań zewnętrznych w tych dziedzinach.

Znaczna większość członków Konwentu uznała, że ogólne przepisy mające zastosowanie do Trybunału Sprawiedliwości powinny być też stosowane do spraw związanych z wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością. Inni członkowie, zgadzając się ogólnie z tą zasadą, uważali, że należy utrzymać ograniczenia jurysdykcji Trybunału w stosunku do policji, praworządności i porządku społecznego oraz spraw bezpieczeństwa wewnętrznego, prowadzonych przez władze krajowe (zob. art. 35(5) TUE). Niektórzy mówcy zgodzili się z propozycjami grupy, ale zwrócili uwagę na możliwość przeciążenia Trybunału pracą w takiej np. dziedzinie jak azył; dlatego wystąpili o włączenie kwestii reformy Trybunału do programu debaty Konwentu o instytucjach.

Dyskusja nad aspektami operacyjnymi wykazała, że większość mówców uważa obecną sytuację za niezadowalającą. Uczestnicy z aprobatą przyjęli propozycje grupy zawarte w sprawozdaniu.

Wielu uczestników Konwentu poparło wnioszek, by Rada UE lub Rada Europejska przyjmowały wieloletni plan działania. Dało się jednak również słyszeć głosy przeciwne.

Dobrze przyjęto propozycję ustanowienia na podstawie artykułu 35 TUE wzmocnionej struktury koordynacyjnej w Radzie. Miałyby ona obejmować koordynację działań policji i służb bezpieczeństwa (współpracę policyjną, ułatwienie współpracy między Europolem a Eurojustem, mechanizmy oceny, obronę cywilną). Jeden z członków Konwentu uznał tę propozycję wyłącznie za pierwszy krok we właściwym kierunku i opowiedział się za ustanowieniem urzędnika lub wysokiego przedstawiciela odpowiedzialnego za sprawy wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Co do funkcjonowania Europolu, liczni członkowie Konwentu opowiedzieli się za dokładniejszym zdefiniowaniem w traktacie roli tej instytucji, poprzez wprowadzenie nowej podstawy prawnej. Część uczestników chciała, by Europol uzyskał, pod pewnymi warunkami, uprawnienia śledcze i operacyjne we wszystkich państwach członkowskich, jak również by zmiany jego statutu i sposobu działania były przeprowadzane na zasadzie głosowania większością kwalifikowaną; inni potraktowali tę propozycję powściągliwie. Kilkakrotnie mówcy poruszali kwestię demokratycznej kontroli nad Europolem, opowiadając się za ściślejszym nadzorem Parlamentu Europejskiego. Inni uczestnicy dyskusji zgodzili się z tym poglądem, ale woleliby, by funkcje kontrolne sprawowały po części również parlamenty narodowe. Szło to w parze z opinią, że propozycje grupy – w sprawie zaangażowania parlamentów krajowych w analizę rocznych raportów z działalności Europolu – są zbyt ograniczone.

W debacie nad kontrolą granic zewnętrznych wielu uczestników było zdania, że należy stopniowo dążyć do wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania. Zdaniem jednego z mówców proces taki już się rozpoczął, dzięki zaangażowaniu niektórych państw kandydujących. Uczestnicy zwrócili uwagę na potrzebę solidarności, również tej finansowej, między państwami członkowskimi.

Wielu członków Konwentu wyraziło poparcie dla propozycji grupy dotyczących Eurojustu, szczególnie stworzenia w tej dziedzinie nowej podstawy prawnej. Ma to zapewnić Eurojustowi możliwości przyszłego rozwoju.

Często pojawiała się w dyskusji nad Eurojustem kwestia ewentualnego powołania prokuratora europejskiego lub stworzenia urzędu prokuratora; została ona wnikliwie przeanalizowana przez członków Konwentu, przy czym wielu z nich wyraziło zdecydowany sprzeciw wobec jakiegokolwiek kroku w tę stronę. Uczestnicy dyskusji zwrócili uwagę na różnice systemów prawnych państw członkowskich, które mogą uniemożliwić sprawne działanie prokuratora europejskiego lub jego urzędu.

Inni podkreślali, że Eurojust w zasadzie zapowiada [rozwój] funkcji prokuratora europejskiego i opowiedzieli się za ustanowieniem podstawy prawnej umożliwiającej taki obrót rzeczy. Część mówców uznała, że decyzje w tej sprawie powinno się podejmować większością kwalifikowaną. Stwierdzono też, że wnioski na ten temat, zapisane w sprawozdaniu grupy, były przesadnie ostrożne. Kilku uczestników debaty stwierdziło również, że prokurator [europejski], jeśli zostanie powołany, powinien odpowiadać wyłącznie za ochronę finansowych interesów Unii, natomiast inni członkowie Konwentu chcieliby rozszerzyć zakres jego działania także na inne poważne przestępstwa.

Jedną z często powtarzających się w sprawozdaniu kwestii była rola parlamentów narodowych, często poruszana również w debacie. Wszyscy wypowiadający się na ten temat podkreślali szczególną odpowiedzialność parlamentów narodowych w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Część mówców uznała sugestie grupy za satysfakcjonujące, inni zaś za niewystarczające.

Poruszono problem tzw. ustaleń *opting-in/ opting-out*, wyłącznie w celu rozważenia, czy – jak to sugeruje sprawozdanie – powinno się poddać je dyskusji w szerszym kontekście.

Kończąc dyskusję, John Bruton odpowiedział na zadane pytania i wyjaśnił kilka wątpliwości; następnie przewodniczący Konwentu przedstawił wnioski z debaty.

iii. Wnioski

Przewodniczący stwierdził, że w zasadzie rezultaty prac grupy roboczej przyjęto przychylnie. Podkreślił znaczenie, jakie omówione sprawy i propozycje będą miały dla przyszłości Unii. Oświadczył, że Konwent osiągnął porozumienie w następujących kwestiach:

- należy połączyć przepisy rozdziału VI TUE z przepisami TWE – dzięki temu będzie można zlikwidować trzeci filar;
- należy zastąpić „konwencje”, „decyzje ramowe” i „decyzje” „ustawami” i „ustawami ramowymi”;
- w sprawach legislacyjnych zwykłą procedurą prawną będzie procedura kodecyczna, przy czym Rada będzie przyjmować decyzje kwalifikowaną większością głosów. Lista aktów prawnych zawarta w sprawozdaniu powstała w wyniku kompromisu osiągniętego w grupie, dzięki czemu są podstawy do dalszych dyskusji;
- do konstytucji należy wprowadzić zapis stwarzający podstawy wzajemnego uznawania wyroków sądowych (w sprawach cywilnych i karnych);
- w dziedzinie prawa wizowego, azylu i imigracji Unia będzie działać zgodnie z procedurą kodecyczną i stosować zasadę większości kwalifikowanej, a w traktacie znajdzie się zapis o solidarności;

- konstytucja będzie zawierać bardziej szczegółowe niż dotychczas podstawy prawne, umożliwiające zbliżenie pewnych aspektów materialnego i procesowego prawa karnego. Spis przestępstw – który powinien stanowić dla ustawodawców krajowych przedmiot ujednoczenia – powstanie z odpowiednim uwzględnieniem powagi tych przestępstw i ich implikacji ponadgranicznych;
- Komisja Europejska będzie odgrywać ważniejszą rolę przede wszystkim dzięki możliwości wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości spraw przeciwko państwom, które nie wywiązują się ze swych zobowiązań;
- należy kontynuować prace w dziedzinie prawa cywilnego o implikacjach ponadgranicznych;
- działania Rady powinny być lepiej skoordynowane pod względem operacyjnym. Należy wzmocnić rolę Europolu i Eurojustu, zgodnie z zaleceniami grupy.

Kończąc, przewodniczący zwrócił uwagę na różnice zdań w kwestii powołania prokuratora europejskiego i urzędu prokuratora i wyraził nadzieję na dalszą, szerszą dyskusję na ten temat.

Przewodniczący zakończył posiedzenie informacją, że Konwent powróci do spraw wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości po przedstawieniu przez Prezydium członkom Konwentu projektów [stosownych] artykułów.

II. NASTĘPNE SPOTKANIE KONWENTU

Przewodniczący ogłosił, że następne spotkanie Konwentu odbędzie się w piątek 20 grudnia o godz. 9.30. Będzie ono dotyczyło analizy sprawozdań grup roboczych VII i VIII („działania zewnętrzne” i „obrona”).