

# SPRAWOZDANIE Z SESJI PLENARNEJ KONWENTU EUROPEJSKIEGO W BRUKSELI, 20-21 STYCZNIA 2003 R.\*

*Sekretariat Konwentu, Bruksela, 27 stycznia 2003 r.*

## I. OTWARCIE SESJI

Przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing otworzył sesję plenarną, przypominając, że Prezydium pracuje obecnie nad pierwszą grupą artykułów projektu traktatu konstytucyjnego i ma nadzieję przedstawić je wkrótce Konwentowi jako propozycje. Trwa również praca nad analizą istniejących artykułów traktatowych i podziałem ich na kategorie w zależności od tego, czy wymagają one zmian, a jeśli tak, to w jakim stopniu. Praca ta pozwoli Prezydium przygotować zadania dla grupy ekspertów prawnych z trzech [unijnych] instytucji. Rozpoczną oni pracę nad tymi artykułami, które wymagają wyłącznie poprawek technicznych, i przedstawią projekty Konwentowi.

### 1. Funkcjonowanie instytucji (dok. CONV 477/03)

1. Przewodniczący otworzył debatę o funkcjonowaniu instytucji, przypominając dwa powody, dla których zajęto się tą kwestią: zwiększenie liczby członków [Unii Europejskiej] po zbliżającym się rozszerzeniu i potrzebę przystosowania instytucji unijnych do tej sytuacji, tak by odpowiednio reagowały na wyzwania nowych celów politycznych w takich dziedzinach, jak: polityka zagraniczna, obronna, bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości.
2. Podejście do problemów instytucjonalnych zależy od charakteru Unii Europejskiej w przeszłości. Czy powinna ona rozwijać się powoli w stronę struktur federalnych, czy też powinna się opierać na systemie mieszanym, łącząc podejście konfederacyjne wobec kwestii regulowanych w ramach współpracy między państwami członkowskimi z podejściem federalnym, związanym z uprawnieniami do działania na poziomie Unii? Konwent musi rozważyć:
  - czy funkcje każdej z instytucji są właściwie zdefiniowane, a zakres ich odpowiedzialności czytelny;
  - czy instytucje działały dotychczas zadowalająco i czy będą działać podobnie w przyszłości; czy ich działania są bezzwłoczne i skuteczne?
  - czy powinno się zmodyfikować struktury instytucji i metody ich powoływania; jeśli tak, to w jaki sposób?

Różnice w wielkości populacji państw członkowskich znacznie utrudniły osiągnięcie równowagi między równoległymi wymogami równości między obywatelami i równości między państwami.

\* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00473en2.pdf>

3. Debata, która nastąpiła, skupiała się szczególnie na funkcjonowaniu Rady Europejskiej i Rady UE, choć pewna liczba mówców odniosła się również do Komisji i, w mniejszym stopniu, do Parlamentu. Nie wielka liczba wystąpień dotyczyła Trybunału Sprawiedliwości.
4. Wielu uczestników poprzedziło swoje uwagi na temat poszczególnych instytucji poparciem podstawowych zasad, na których, ich zdaniem, powinna się opierać debata w Konwencji. Wielu mówców podkreśliło potrzebę zachowania równowagi między uprawnieniami trzech wspomnianych instytucji. Wielu z nich wezwało do poszerzenia uprawnień tych instytucji i umożliwienia im podejmowania skuteczniejszych działań, przy zachowaniu większej przejrzystości i kontroli. Niektóre osoby zabierające głos podkreśliły konieczność wypracowania takich rozwiązań instytucjonalnych, które w pełni uszanują zasadę równości wszystkich państw członkowskich. Występujący zwrócili też uwagę na równość między obywatelami i potrzebę uszanowania obu tych zasad. Inni podkreślali konieczność nadania instytucjom bardziej bezpośredniego znaczenia dla obywateli Europy. Wezwano do utrzymania „metody wspólnotowej”, która – jak dotąd – dobrze służy Unii Europejskiej. Pewna liczba członków Konwentu nie postrzegала reformy instytucjonalnej w kategoriach potrzeby powołania nowych instytucji. Kilku mówców wezwało do przyjęcia takich ustaleń, które przyznają odpowiednie znaczenie parlamentom krajowym. Zasugerowano, by ulepszyć proponowany mechanizm wczesnego ostrzegania w sprawie subsydiarności.
5. Debata o Radzie Europejskiej przyniosła ogólne porozumienie co do konieczności utrzymania strategicznej roli tej instytucji w stymulowaniu Unii Europejskiej do działania, szczególnie w dziedzinie polityki zewnętrznej. Kilku członków Konwentu uznało, że traktat konstytucyjny powinien zawierać precyzyjniejszą definicję roli i funkcji Rady Europejskiej. Kilku z nich podkreśliło, że funkcja koordynacyjna tej instytucji nie powinna prowadzić do przejmowania przez nią zadań, które w oczywisty sposób należą do rad sektorowych; członkowie uznali też, że Rada Europejska powinna, tak dalece jak to możliwe, uniemożliwiać zwłaszcza traktowanie jej jako izby apelacyjnej w sprawach, których nie rozwiązano na poziomie Rady.
6. Kilku członków Konwentu, przy poparciu wielu innych, zaproponowało zastąpienie rotacyjnego przewodnictwa Rady Europejskiej instytucją stałą, np. prezydenta/przewodniczącego, wybieranego (zdaniem niektórych większością kwalifikowaną) na pięć lat lub na odnawialny okres dwuipółroczny. Przewodniczący pełniłby podwójną funkcję, polegającą na przygotowywaniu i prowadzeniu spotkań Rady Europejskiej oraz nadzorowaniu realizacji podjętych decyzji, a także na reprezentowaniu Unii Europejskiej na najwyższym szczeblu w polityce zagranicznej, przy zachowaniu wszystkich uprawnień Komisji i jej przewodniczącego. Wielu mówców albo sprzeciwi-

ło się tej propozycji, albo postawiło dużo poważnych pytań, które na razie pozostają bez odpowiedzi. Niektórzy uczestnicy debaty uznali, że stworzenie stałego stanowiska spowoduje chaos w podziale funkcji między Radą Europejską a Komisją lub, w najgorszym razie, zinstytucjonalizuje rywalizację między tymi dwoma organami. Duża grupa mówców zakwestionowała możliwość demokratycznej kontroli nad stanowiskiem o tak dużej władzy; kilku dyskutantów zastanawiało się nad stopniem i rodzajem administracyjnego wsparcia, jakie byłoby potrzebne; inni widzieli szansę utworzenia funkcji łączącej przewodnictwo Rady Europejskiej i Komisji. Kilku innych członków Konwentu, odrzucając propozycję, wezwało do zdefiniowania zadań, jakich miałyby się podjąć stały przewodniczący Rady Europejskiej (kwestia ściśle powiązana z rolą samej Rady Europejskiej): czy osoba na tym stanowisku pełniłaby funkcję w zasadzie kierowniczą, czy miałyby zapewniać doraźne przywództwo polityczne, czy też przede wszystkim dbać o zapewnienie ciągłości kierunków strategicznych?

7. W sprawie Rady UE duża grupa członków opowiedziała się za utrzymaniem półrocznej rotacji przewodnictwa. Zwrócili oni uwagę na duże znaczenie tego systemu w umożliwianiu wszystkim państw członkowskim, dużym i mniejszym, równego dostępu do funkcji kierowniczych, jak również w zapewnianiu wyraźnego głosu Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Zasugerowano, by utrzymanie obecnego systemu powiązać z lepszym planowaniem wieloletnim, co zapewni ciągłość w ramach systemu. Jeden z mówców zauważył, że pełnienie funkcji przewodnictwa stało się trudne z powodu przejścia wielu zadań, które w zasadzie należą do Komisji.
8. Inni uczestnicy debaty uznali, że obecny system rotacyjnego przewodnictwa ujawnił pewne ograniczenia i nie jest w stanie zapewnić dalszego skutecznego działania powiększonej Unii. Padło wiele propozycji systemów alternatywnych. Dotyczyły one podziału odpowiedzialności za przewodnictwo w systemie „zespołowym” na zasadzie rotacyjnej, zachowania trzonu prezydencji rotacyjnej dla Rady Europejskiej/Rady do spraw Ogólnych i COREPER-u, wybierania przewodniczących poszczególnych formacji Rady, wzmocnienia roli sekretarza generalnego Rady i jego personelu, przyznania przewodnictwa Rady do spraw Ogólnych przewodniczącemu Komisji, lub różnych innych kombinacji tych propozycji. Wielu mówców popierających zmianę obecnego systemu rotacyjnego podkreśliło, że każdy nowy system powinien być oparty na równości państw członkowskich; inni podkreślali konieczność zachowania rotacji w każdym innym nowym systemie.
9. Istnieje ogólne poparcie dla koncepcji powołania rady legislacyjnej, która przejmie odpowiedzialność za analizę wniosków prawodawczych i będzie obradować na sesjach otwartych. Wspomniano również o znaczeniu Rady do spraw Ogólnych w przygotowywaniu pracy Rady Europejskiej. Poparciem cieszy się też koncepcja utwo-

- zenia rady do spraw zagranicznych, kierowanej przez osobę odpowiedzialną za WPZB. Niektórzy mówcy byli zdania, że stanowisko to powinien objąć europejski minister spraw zagranicznych. Wielu dyskutantów uważało, że osoba pełniąca tę funkcję powinna przejąć zadania wysokiego przedstawiciela ds. WPZB i komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne; inni zaś twierdzili, że implikacje instytucjonalne powyższych propozycji wymagają jeszcze rozważań.
10. Wielu uczestników dyskusji wyraziło przekonanie, że Rada może działać skutecznie w powiększonej Unii tylko przy powszechnym zastosowaniu zasady większości kwalifikowanej w głosowaniach, również w dziedzinie WPZB. Kilku mówców uznało porozumienie zawarte w Traktacie Nicejskim, dotyczące ważenia głosów, za niewygodne, i zaproponowało zastąpienie tej metody systemem podwójnej większości (większości państw członkowskich i większości obywateli). Byłoby to rozwiązanie proste i trwałe. Zauważono również, że w rozszerzonej Unii potrzeba odwoływania się do wzmocnionej współpracy i metody konstruktywnego wstrzymywania się od głosu będzie większa.
  11. W debacie o Komisji Europejskiej uczestnicy doszli do porozumienia w sprawie utrzymania, w ramach trójkąta instytucjonalnego, silnej Komisji, z jej wyjątkowym systemem kolegiałnym, działającej, zupełnie niezależnie od wpływów krajowych, na rzecz powszechnego dobra Unii.
  12. Konwent jednomyślnie uznał potrzebę nadania Komisji mocnych uprawnień demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem procedury wyboru przewodniczącego Komisji. Wielu mówców zgodziło się, że obecnie powinny brać w niej udział zarówno głowy państw/rządów, jak i Parlament Europejski. Kilku z dyskutantów przekonywało jednak, że należy w tej procedurze uwzględnić również wyniki wyborów europejskich, bo to, ich zdaniem, zwiększy zainteresowanie wyborami, a jednocześnie wzmocni autorytet Komisji.
  13. Mówcy opowiadający się za takim rozwiązaniem uważają, że wystarczyłoby domagać się od Rady wstrzymania się z wyborem kandydata do czasu zapoznania się z rezultatami wyborów i uwzględnienia ich. Wielu innych uczestników chciałoby pójść dalej i zasugerowało odwrócenie porządku oddziaływania tych dwóch procesów: czyli najpierw należałoby przewidzieć rezultat wyborów w Parlamencie (użyto terminu „wybór przewodniczącego przez Parlament”), a następnie potwierdzić wybór tak wyznaczonej osoby w Radzie. Część uczestników Konwentu wymagałaby w takim głosowaniu większości trzech piątych lub dwóch trzecich, aby utrzymać Komisję i jej przewodniczącego ponad rywalizacją partyjną. Inni uczestnicy opowiedzieli się za większością absolutną, przekonując, że wymóg wyższego progu doprowadziłby do nieprzejrzystego procesu wyboru i postawił Parlament w sytuacji trudniejszej niż

obecna. Kilka głosów zawierało sugestię, by Parlament głosował na ograniczoną liczbę kandydatów przedstawionych przez Komisję.

14. Niektórzy uczestnicy debaty przekonywali, że przewodniczący powinien być wybierany przez kolegium wyborcze złożone z parlamentarzystów europejskich i krajowych lub w ogólnounijnych wyborach bezpośrednich. Część mówców opowiedziała się za pozostaniem przy obecnej procedurze wyborów przewodniczącego, ostrzegając przed „upolitycznieniem” Komisji. W odpowiedzi zauważono, że Komisja jest już obecnie instytucją polityczną oraz że wybieranie jej przewodniczącego przez większość parlamentarną nie musi prowadzić do powstania kolegium o poglądach jednej partii politycznej.
15. Kilku uczestników przekonywało również, że podstawowe uprawnienia Komisji wzrosną, jeśli Rada, tak jak Parlament, będzie miała prawo cenzurowania pracy Komisji, która stanie się dzięki temu odpowiedzialna zarówno wobec państw, jak i ich obywateli.
16. Jeśli chodzi o skład Komisji, wielu uczestników dyskusji było zdania, że właściwe jest, by, zgodnie z zapisami Traktatu Nicejskiego, następne kolegium składało się z jednego komisarza przypadającego na każde państwo członkowskie. Umożliwi to Komisji pogłębiać integrację nowych państw członkowskich, a samym państwom pomoże zapoznać się z procedurami Unii. Podczas gdy część mówców poparła utrzymanie jednego komisarza na państwo w dłuższym okresie, inni byli zdania, że w pewnych sytuacjach, w interesie skuteczności i niezależności, lepsze byłoby mniejsze kolegium; duże kolegium, odzwierciedlające dokładnie skład Rady, ponosiłoby ryzyko zdominowania przez interesy krajowe, a przewidywana „renacjonalizacja” Komisji mogłaby pozbawić państwa członkowskie zaufania do jej niezależności i autorytetu w sprawach wniosków i propozycji. Alternatywne wizje mniejszej Komisji wiązały się albo z rotacją, na równy okres, prawa państw członkowskich do wyznaczania komisarza, albo z nadaniem wybranemu przewodniczącemu Komisji prawa do stworzenia swojego zespołu – po uzyskaniu zgody Rady – na podstawach merytorycznych, przy zachowaniu równowagi geograficznej i politycznej. Ponadto przekonywano, że przewodniczący powinien odgrywać większą rolę przy wyborze komisarzy.
17. W debacie o wewnętrznym funkcjonowaniu Komisji dało się słyszeć głosy, że jej przewodniczący powinien mieć szersze uprawnienia. Mówcy wymienili prawo do kierowania polityką (*Richtlinienkompetenz*), prawo do dymisjonowania członka Komisji, który utracił zaufanie przewodniczącego, oraz prawo do nadawania i zmiany tek poszczególnym komisarzom oraz kształtowania kolegium za pomocą tworzenia grup komisarzy pod kierownictwem wiceprzewodniczących (wyznaczanych przez przewodniczącego). Grupy te zajmowałyby się dużymi sferami polityki i podejmowałyby decyzje

- w imieniu kolegium. Kilku mówców twierdziło, że takie rozwiązanie pozwoliłoby zapewnić skuteczność Komisji w dużym składzie. Inni podkreślali jednak znaczenie ochrony zasady kolegialności członków Komisji.
18. Podkreślono, że wiele z podstawowych funkcji i uprawnień Komisji wymaga rozszerzenia, ale bez podważania roli pozostałych dwóch instytucji. Uczestnicy dyskusji byli zdania, że Komisja powinna przede wszystkim odgrywać ważniejszą rolę w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, że należy wzmocnić jej funkcje dotyczące nadzoru nad przestrzeganiem prawa Unii i wdrażania prawodawstwa (duża liczba mówców nawiązała do możliwego uproszczenia procedury komitologii i wprowadzenia aktów delegacji ustawowej). Stwierdzono, że Komisja nadal powinna mieć wyłączne prawo podejmowania inicjatyw ustawodawczych. Kilku uczestników debaty stwierdziło, że Komisja powinna pozostać jedynym administratorem operacyjnym na poziomie Unii.
  19. Istnieje ogólna zgoda co do nadania Parlamentowi Europejskiemu statusu pełnoprawnego współprawodawcy za pomocą rozszerzenia i uogólnienia procedury kodecycznej stosowanej w procedurze legislacyjnej. Kilku mówców wezwało również do nadania PE pełnych uprawnień budżetowych, dzięki usunięciu rozróżnienia między wydatkami obligatoryjnymi i nieobligatoryjnymi.
  20. Kilku uczestników debaty zaproponowało zmianę parlamentarnej procedury wyborczej w celu zbliżenia parlamentarzystów europejskich do ich elektoratu. Podkreślano potrzebę utworzenia mniejszych okręgów wyborczych, list regionalnych i konieczność stosowania bardziej rygorystycznych zasad w odniesieniu do nieprawidłowości. Kilku mówców nawiązało do składu Parlamentu, wzywając na przykład do zmniejszenia liczby posłów.
  21. Kilku członków Konwentu zadało pytanie, czy prawo powinno umożliwiać rozwiązanie Parlamentu, a jeśli tak, to na jakich warunkach?
  22. Pewna grupa uczestników debaty podkreśliła znaczenie wzmocnienia Trybunału Sprawiedliwości dla rządów prawa w Unii. Mówiono o potrzebie utrzymania wysokiej jakości jego orzecznictwa i niezbędnej pomocy, by mógł on sprostać nawałowi zdań wynikających zarówno z rozszerzenia UE, jak i zaleceń przedstawionych przez Konwent. Niewielu mówców miało szczegółowe propozycje dotyczące wzmocnienia uprawnień Trybunału, choć kilku zasugerowało reformę procedury wyznaczania sędziów, konieczność zwiększenia liczby personelu i zwiększenie środków będących w dyspozycji Trybunału (oraz Sądu Pierwszej Instancji), a także uproszczenie i przyspieszenie procedur, na podstawie których Trybunał nakłada kary finansowe na państwa członkowskie w sprawach o łamanie prawa.
  23. Podsumowując debatę, przewodniczący podkreślił, że nie należy popadać w samozadowolenie. Konwent powołano, ponieważ pojawiły

się problemy, także zgłoszone przez opinię publiczną. Potwierdza to niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Konwent nie odniesie sukcesu, jeśli opowie się za utrzymaniem *status quo*, a nie za rozwiązaniem problemów. Musi być zatem instytucją odważną i twórczą.

24. W debacie zarysowało się kilka stanowisk. Konwent opowiada się za systemem mieszanym, łączącym elementy federalne i konfederacyjne. Istnieje zgoda co do potrzeby umocnienia instytucji i poprawy ich skuteczności, ale w sposób umożliwiający zachowanie równowagi instytucjonalnej. Wielu uczestników podkreśliło znaczenie większej przejrzystości i demokratycznej kontroli nad działaniami instytucji. Opowiedziano się również zdecydowanie za zagwarantowaniem równości między państwami członkowskimi.
25. Niektóre szczegółowe kwestie nadal wymagają pracy. Chodzi tu szczególnie o alternatywę dla obecnego systemu rotacyjnej prezydencji Rady, choć wyrażono wątpliwości co do propozycji trwalszego, stałego przewodnictwa Rady Europejskiej. Istnieją wątpliwości zarówno co do roli tej instytucji, jak i procedury wyboru członków. Jest oczywiste, że wątpliwości te muszą zostać wyjaśnione, a rola Rady Europejskiej odpowiednio zdefiniowana. Ogromne poparcie zyskała koncepcja utworzenia rady legislacyjnej, obradującej na sesjach otwartych. Należy poddać analizie możliwe konsekwencje takiego posunięcia, jak również rolę Rady do spraw Ogólnych. Dalszych rozważań wymaga problem głosowania większością kwalifikowaną: jakie powinny być podstawy nowego systemu?
26. Również dalszej pracy wymaga przyszła rola i zadania europejskiego ministra spraw zagranicznych. Wielu mówców uważa, że w Komisji należy utrzymać zasadę jednego komisarza na każde państwo członkowskie, przynajmniej w najbliższym czasie, natomiast w dłuższej perspektywie niezbędne będzie opracowanie innego systemu poprawiającego skuteczność. Dalszej analizy wymagają również inne opcje, a także kwestia procedur wyboru przewodniczącego Komisji.
27. Wnioski z posiedzenia wyraźnie wskazują na potrzebę dalszych rozważań i dyskusji: rozpoczęło ono, a nie zakończyło debatę. Prezydium będzie teraz nad tym obradować. Członkowie Konwentu zostali poproszeni o nadsyłanie pisemnych propozycji przede wszystkim w sprawach, których nie poruszono w czasie debaty. Niedostateczne były, na przykład, ustalenia z dyskusji o możliwościach wzmocnienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a jest to kwestia zasadnicza dla przyszłości Unii. Przewodniczący zasugerował zatem stworzenie nieformalnego zespołu roboczego (*cercle de réflexion*), który zanalizuje pytania dotyczące funkcjonowania Trybunału w kontekście rozszerzenia. Przewodniczącym zespołu, który złoży raport Konwentowi, będzie członek Prezydium. Zespół powinien w miarę możliwości odzwierciedlać skład Konwentu.

## 2. Czas pytań

28. Pytań nie było.

## II. NASTĘPNE SPOTKANIE KONWENTU

29. Przewodniczący ogłosił, że następne posiedzenie Konwentu odbędzie się po południu w czwartek 6 lutego i rano w piątek 7 lutego. Będzie ono poświęcone dyskusji nad raportem grupy roboczej „Europa społeczna” oraz debacie o sprawach regionalnych.