

RAPORT KOŃCOWY PRZEWODNICZĄCEGO GRUPY ROBOCZEJ IX – „UPROSZCZENIE” DLA KONWENTU EUROPEJSKIEGO

WPROWADZENIE

W chwili gdy grupa robocza rozpoczynała swe dyskusje, jedno było pewne: nic nie jest bardziej skomplikowane niż upraszczanie. Uproszczenie instrumentów i procedur unijnych, do którego dąży Konwent, jest przedsięwzięciem o poważnych reperkusjach i bezpośrednim wpływie na stopień demokratyzacji naszych instytucji.

System unijny w jego obecnym kształcie nie jest zbyt jasny ani zrozumiały dla obywateli. Możliwość krytykowania systemu jest jednak głównym czynnikiem stanowiącym o demokracji. Obywatele muszą być w stanie zrozumieć system, tak by mogli określić jego problemy, krytykować go i ostatecznie panować nad nim.

Uprościć – znaczy więc przede wszystkim uczynić zrozumiałym, ale również zagwarantować, by akty mające taką samą moc prawną/polityczną miały takie same podstawy pod względem ich demokratycznego umocowania. Demokratyczne umocowanie Unii ma oparcie w państwach i w ich obywatelach. W konsekwencji akt o charakterze ustawodawczym musi zawsze pochodzić od organów reprezentujących te państwa i obywatele, to znaczy od Rady i Parlamentu. Należy więc dokonać przeglądu procedur, by zapewnić ich zgodność z następującą prostą zasadą: akty o tym charakterze i tych samych skutkach prawnych muszą być tworzone w drodze tej samej demokratycznej procedury.

To z kolei prowadzi bezpośrednio do bardziej klarownej hierarchii przepisów prawnych, będącej skutkiem lepszego podziału uprawnień. Celem nie jest tutaj oddanie hołdu Monteskuszowi, ale troska o demokrację.

Przed Grupą roboczą stało trudne zadanie przełożenia tych zasad na konkretne propozycje. Przed rozpoczęciem omawiania swych zaleceń dla Konwentu grupa wysłuchiwała ekspertów doskonale znających praktykę Wspólnoty w zakresie instrumentów i procedur¹.

Raport grupy oddzielnie porusza kwestię uproszczenia instrumentów (w tym hierarchii przepisów prawnych), a oddzielnie uproszczenie procedur legislacyjnych i budżetowych.

¹ Lista ekspertów przesłuchanych przez grupę znajduje się w załączniku I.

Raport przedstawia zalecenia, które uzyskały szerokie poparcie członków grupy. Zwięzłe podsumowanie innych przedstawionych propozycji zawarto w załączniku II.

Podczas swych dyskusji grupa poruszyła wiele kwestii, które nie wchodziły w zakres jej formalnych uprawnień. Kwestie, które zdaniem grupy powinny być przekazane na plenum Konwentu, wymieniono w załączniku III.

CZEŚĆ I

UPROSZCZENIE I HIERARCHIA UNIJNYCH AKTÓW PRAWNYCH

I. UPROSZCZENIE UNIJNYCH AKTÓW PRAWNYCH

A) Ograniczenie liczby instrumentów unijnych

Obecnie w Unii istnieje piętnaście różnych instrumentów prawnych. Niektóre z nich wywołują podobne skutki, choć noszą różne nazwy. Grupa robocza uważa, że liczba instrumentów prawnych dostępnych instytucjom unijnym powinna zostać znacznie zmniejszona, by tym samym wzmocnić demokratyczne podstawy systemu prawnego Unii poprzez poprawę spójności tego systemu. Nie powinno się to jednak odbyć ze szkodą dla elastyczności i efektywności tych instrumentów. Nie może ono również zapobiegać wprowadzaniu szczególnych warunków dotyczących wykorzystania danego instrumentu w danym obszarze. Grupa proponuje ograniczenie instrumentów unijnych do następujących:

1. Instrumenty wiążące

a) Rozporządzenie (proponuje się, by w przyszłości „rozporządzenia” nazywać „ustawami Unii Europejskiej” – „ustawami UE”)².

Byłby to akt ogólnego zastosowania, wiążący w całej rozciągłości i mający bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Jego definicja odpowiadałaby definicji istniejącej obecnie w artykule 249 TWE.

b) Dyrektywa (proponuje się, by w przyszłości „dyrektywy” nazywać „ustawami ramowymi Unii Europejskiej” – „ustawami ramowymi UE”).

Dyrektywa byłaby aktem wiążącym państwa członkowskie w zakresie efektu, jaki ma być osiągnięty, ale pozostawiającym władzom krajowym swobodę wyboru form i metod. Jej definicja odpowiadałaby definicji dyrektywy, o której mowa w artykule 249 Traktatu.

c) Decyzja. Decyzja byłaby aktem wiążącym w całej rozciągłości. Mogłaby ona wskazywać konkretnych adresatów bądź ich nie wskazywać. W przypadku wskazywania adresatów byłaby wiążąca w stosunku do nich. Definicja decyzji byłaby więc szersza niż podana obecnie w artykule 249 Traktatu przewidującym, że decyzja w każdym przypadku musi być skierowana do konkretnych adresatów³. Nie jest to akt ustawodawczy.

² „Ustawa” obejmowałaby także niektóre kwestie będące obecnie przedmiotem decyzji *sui generis* (niem. *Beschluss*), które nie mają adresatów, a są obecnie stosowane, między innymi do przyjmowania programów finansowych lub programów działania w kontekście kompetencji komplementarnych.

³ Decyzja taka w jej nowej definicji mogłaby być szczególnie użyteczna dla WPFiB, co wyjaśniono w punkcie B) poniżej. Byłaby instrumentem elastycznym, który mógłby być stosowany w wielu przypadkach, np. mianowań, niektórych środków w zakresie konkurencji, pomocy państwa itp.

2. Instrumenty niewiążące

d) Zalecenie: określone byłoby jako akt nie mający mocy wiążącej (definicja ta sama jak zawarta w artykule 249 TWE).

e) Opinia: również określona byłaby jako akt nie mający mocy wiążącej (tak więc bez zmian w stosunku obecnego brzmienia artykułu 249).

Grupa sugeruje, że część pierwsza traktatu konstytucyjnego powinna zawierać artykuł wymieniający i definiujący owe pięć rodzajów instrumentów unijnych. Powinny je uzupełniać rozporządzenia określone poniżej (patrz punkt C).

B) Zakres działania instrumentów prawnych Unii

Grupa sugeruje, by nową typologię instrumentów określonych w punkcie A) stosować zarówno do obszarów objętych obecnie Traktatem WE, jak również do obszaru objętego obecnie tytułem VI Traktatu o Unii Europejskiej (współpraca sądowa i policyjna w sprawach kryminalnych).

„Decyzje ramowe” oraz „decyzje” przewidziane tytułem VI stałyby się więc odpowiednio „dyrektywami” („ustawami ramowymi”) oraz „rozporządzeniami” („ustawami”).

Jedyną różnicą między tymi dwoma rodzajami aktów jest obecnie fakt, że pierwsze z nich nie rodzą bezpośrednich skutków prawnych. Grupa robocza X ma zbadać, czy ten rodzaj aktów powinien rodzić bezpośrednie skutki, jeżeli zostałby przyjęty w ramach tytułu VI. Grupa uważa jednak, że gdyby tak się stało, to w nowym traktacie zawsze można byłoby zawrzeć postanowienie stwierdzające, że instrumenty przyjęte w obszarze współpracy sądowej i policyjnej w sprawach kryminalnych nie powodują bezpośrednich skutków.

Jeśli chodzi o konwencje przewidziane tytułem VI TUE (artykuł 34 ust. 2 lit. d)), to zostałyby one zniesione i zastąpione jednym z instrumentów wymienionych w punkcie A) – w większości przypadków przez rozporządzenia („ustawy”). Istnieje wiele przyczyn, dla których należałoby je znieść: konwencja jest instrumentem, który od czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego był rzadko stosowany, a większość konwencji nigdy nie weszła w życie i została zastąpiona rozporządzeniami.

Jeśli chodzi o tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej, grupa zgodna jest co do potrzeby zachowania specyficznych cech instrumentów w tym obszarze. Większość członków grupy uważa jednak, że nie jest konieczne zachowanie konkretnych nazw tych instrumentów (tzn. „wspólne strategie”, „połączone działania” oraz „wspólne stanowiska”).

Grupa zaleca, by wszystkie te trzy instrumenty zastąpić „decyzją WPFiB” określoną w punkcie A), pod warunkiem że treść decyzji zostanie sprecyzowana. Grupa zaleca utrzymanie obecnego mechanizmu polegającego na tym, że Rada przyjmuje większością kwalifikowaną „połączone działania” i „wspólne stanowiska” wdrażające „wspólną strategię”, jak również wszelkie „decyzje” w sprawie wdrożenia „połączonego działania” lub „wspólnego stanowiska” (artykuł 23 ust. 2 TUE). W traktacie należałoby więc przewidzieć coś, co można określić jako „decyzje wykonawcze WPFiB” dla „decyzji WPFiB” przyjętej jednogłośnie przez Radę Europejską lub Radę, które byłyby przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną⁴.

⁴ Bez względu na sytuację grupa podkreśla, że grupy robocze: ds. działań zewnętrznych oraz ds. wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa będą musiały rozważyć zastosowanie tych zasad do obszarów objętych tytułami V i VI Traktatu UE.

C) Zmiana nazwy

Grupa sugeruje zmianę nazw dwóch instrumentów ustawodawczych *par excellence*, tzn. zastąpienie „rozporządzenia” – „ustawą Unii Europejskiej” („ustawą UE”) oraz „dyrektywy” – „ustawą ramową Unii Europejskiej” („ustawą ramową UE”). Gdyby sugestie grupy co do wprowadzenia hierarchii przepisów prawnych miały zostać przyjęte (patrz punkt II powyżej), to nazwa „rozporządzenie” mogłaby zostać zarezerwowana dla aktów „delegowanych”⁵ i aktów wykonawczych, tzn. ogólnie rzecz biorąc – aktów o charakterze normatywnym, które nie są aktami ustawodawczymi. Pojęcie „decyzja” również byłoby zarezerwowane dla aktów nieustawodawczych.

D) Akty niestandardowe

Jeśli chodzi o akty stosowane przez instytucje, ale nie przewidziane traktatem i z zasady pozbawione wszelkiej wiążącej mocy prawnej (uchwały, wnioski, deklaracje itp.), to grupa uważa, że wszelkie uproszczenia powinny być dokonywane przy zachowaniu ostrożności, tak by zabezpieczyć elastyczność wymaganą przy korzystaniu z takich aktów.

Grupa sugeruje, aby w traktacie uwzględnić zasadę, zgodnie z którą ustawodawca (Parlament/Rada) powinien się wstrzymać od przyjmowania aktów niestandardowych w danej sprawie, jeżeli zostały mu przedłożone propozycje lub inicjatywy ustawodawcze w tejże sprawie. Stosowanie aktów niestandardowych w obszarach ustawodawczych może stwarzać mylne wrażenie, że Unia prowadzi działalność ustawodawczą poprzez przyjmowanie instrumentów niestandardowych.

E) Ujednolicenie i standaryzacja brzmienia artykułów traktatu nadających instytucjom uprawnienia do działania

Grupa sugeruje standaryzację i wyjaśnienie terminologii podstaw prawnych wskazanych w traktacie, na przykład poprzez unikanie stosowania tego samego terminu w różnych znaczeniach, stosowanie terminu „środek” wyłącznie w sytuacjach, gdy wybór instrumentu do przyjęcia pozostawiony jest instytucjom, oraz odejście od powszechnego stosowania terminów „decyzja” lub „dyrektywa”. Grupa zaleca, by Konwent ustalił wprowadzenie koniecznych zmian technicznych w podstawach prawnych traktatu w celu standaryzacji i lingwistycznego wyjaśnienia stosowanej terminologii. Grupa uważa jednak, że prace w zakresie standaryzacji i wyjaśniania terminologii powinny być prowadzone przy zachowaniu ostrożności, na zasadach indywidualnych oraz bez wywierania wpływu na równowagę instytucjonalną będącą wynikiem wyborów politycznych dokonanych przez Konwent.

F) Otwarta metoda koordynacji

Otwartej metodzie koordynacji, polegającej na połączonym działaniu państw członkowskich poza granicami kompetencji przyznanych Unii na mocy traktatów, należy nadać status konstytucyjny. Trzeba podkreślić, że nie należy tego mylić z kompetencjami koordynacyjnymi przyznawanymi Unii przez różne podstawy prawne, szczególnie w dziedzinie ekonomii i zatrudnienia.

⁵ Skutki rozporządzenia mogłyby być różne, zależnie od tego, czy byłoby ono przyjęte na podstawie „ustawy”, czy też „ustawy ramowej”.

II. HIERARCHIA PRAWODAWSTWA UNIJNEGO

Ze względu na szczególne cechy systemu instytucjonalnego Unii trudno jest dokonać w pełni jasnego rozróżnienia między kwestiami należącymi do kompetencji władzy ustawodawczej a należącymi do władzy wykonawczej, tak jak czyni się to w systemach krajowych. Grupa sądzi jednak, że możliwe jest lepsze rozróżnienie niż obecnie, zgodnie z zasadami wskazanymi we wprowadzeniu zamieszczonym powyżej.

Grupa proponuje ustalić jasną hierarchię wspólnotowych przepisów prawnych przyjętych na podstawie traktatu, poprzez rozgraniczenie, w największym możliwym stopniu, kwestii wchodzących w obszar ustawodawstwa oraz przez wprowadzenie nowej kategorii przepisów prawnych – aktów delegowanych.

Konwent często krytykuje nadmierną szczegółowość prawodawstwa Wspólnoty. Owa nadmierna szczegółowość została uznana za niewłaściwą, szczególnie w tych dziedzinach ekonomii, w których bardzo ważna jest zdolność dostosowywania się do zmieniającego się otoczenia. Ustawodawca wspólnotowy musi więc spełniać dwa wymogi: tworzyć przepisy prawne, których umocowanie w systemie demokratycznym nie podlega dyskusji (co można zagwarantować jedynie poprzez procedury legislacyjne), oraz szybko i efektywnie reagować na zmiany i warunki otaczającej rzeczywistości, zachowując tym samym pewien stopień elastyczności.

Obecnie nie istnieje mechanizm umożliwiający ustawodawcy delegowanie aspektów technicznych lub też szczegółów przepisów prawnych, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad nimi. W obecnym stanie rzeczy ustawodawca jest zobowiązany albo do wchodzenia w przyjmowanych przez siebie przepisach w najdrobniejsze szczegóły, albo do powierzenia Komisji bardziej technicznych lub szczegółowych aspektów tych przepisów, tak jakby były one środkami wykonawczymi podlegającymi kontroli państw członkowskich zgodnie z postanowieniami artykułu 202 TWE.

Aby zaradzić tej sytuacji, grupa proponuje nowy rodzaj aktów „delegowanych”, który – przy istnieniu silnych mechanizmów kontrolnych – mógłby być zachętą dla ustawodawcy do skoncentrowania się wyłącznie na najistotniejszych elementach aktu i do oddelegowania jego bardziej technicznych aspektów do władzy wykonawczej, pod warunkiem że w takiej sytuacji ustawodawca miałby gwarancję odzyskania mocy ustawodawczej.

Grupa proponuje więc, by rozważyć trzy poziomy przyjmowania aktów w ramach Unii Europejskiej:

1. Akty ustawodawcze: akty przyjmowane na podstawie traktatu i zawierające najistotniejsze elementy z danej dziedziny.
2. Akty delegowane: akty te określałyby szczegóły lub zmieniały pewne elementy aktu ustawodawczego w ramach nadanego w jakiejś formie uprawnienia, określonego przez ustawodawcę. Miałyby to miejsce w przypadkach, gdy ustawodawca jest zdania, iż określone przez niego najistotniejsze elementy w danej dziedzinie wymagają dalszego dopracowania legislacyjnego, które może być oddelegowane, choć delegowanie takie podlegałoby ograniczeniom i mechanizmowi kontrolnemu określonymu przez samego ustawodawcę w akcie ustawodawczym.
3. Akty wykonawcze: akty wykonawcze w stosunku do aktów ustawodawczych, aktów delegowanych lub aktów przewidzianych samym traktatem. W przypadku aktów delegowanych ustawodawca określałby, czy i w jakim stopniu konieczne jest przyjęcie na pozio-

mie Unii aktów wykonawczych wdrażających akty ustawodawcze i/lub akty delegowane, jak również – tam, gdzie to właściwe – określałyby mechanizm działania Komisji (artykuł 202 TWE), który powinien towarzyszyć przyjmowaniu takich aktów.

To właśnie akt ustawodawczy – a więc ustawodawca – określałyby na zasadach indywidualnych, czy i w jakim stopniu konieczne jest korzystanie z aktów delegowanych i/lub aktów wykonawczych i jaki jest zakres tych aktów.

A) Akty ustawodawcze

a) Definicja: akty ustawodawcze są przyjmowane bezpośrednio na podstawie traktatu i zawierają najistotniejsze elementy oraz podstawowe wybory dotyczące polityki w danej dziedzinie. Zakres takiej koncepcji ma być określany przez ustawodawcę na zasadach indywidualnych.

W konsekwencji to ustawodawca musi określić stopień szczegółowości aktu ustawodawczego w danej dziedzinie oraz określić, czy i w jakim stopniu pewne elementy tego aktu powinny zostać oddelegowane w drodze aktów „delegowanych”.

b) Procedura przyjmowania: ogólną zasadą przyjmowania aktów ustawodawczych powinno być współdecydowanie. Po uwzględnieniu tej zasady w pierwszej części traktatu konstytucyjnego podstawy prawne drugiej części powinny zostać odpowiednio zmienione, oczywiście z możliwością przewidywania wyjątków⁶.

c) Rodzaj aktu: „ustawy” oraz „ustawy ramowe”.

B) Akty „delegowane”

a) Definicja: akty ustawodawcze mogą przewidywać delegowanie prawa przyjmowania aktów delegowanych do Komisji. Delegowane uprawnienia mogą obejmować zakres od zasad dotyczących technicznych i szczegółowych elementów będących rozwinięciem aktu ustawodawczego do późniejszych zmian niektórych aspektów samego aktu ustawodawczego.

To właśnie akt ustawodawczy – a więc ustawodawca – określa, czy należy skorzystać z aktu delegowanego, czy też nie. Określa on też formalnie cele, treść i zakres delegowanych uprawnień oraz ustala mechanizmy kontrolne pozostawione do dyspozycji ustawodawcy.

b) Mechanizmy kontrolne: za pomocą aktów delegowanych ustawodawca deleguje uprawnienie właściwe dla swej funkcji. Musi on więc być pewien, że będzie w stanie monitorować jego wykorzystanie. Traktat musi przewidywać dostępność dla ustawodawcy efektywnych mechanizmów kontrolnych.

Przykładami takich mechanizmów mogą być:

- prawo odwołania: możliwość odzyskania mocy ustawodawczej w danym przedmiocie w przypadku, gdy delegowane uprawnienia zostały przekroczone (*ultra vires* – poza wyznaczone prawem granice) lub w przypadku kwestii wysoce wrażliwych politycznie lub mających znaczne konsekwencje finansowe;
- okres milczącej zgody: postanowienia wchodziłyby w życie, jeżeli po upływie określonego terminu ustawodawca nie zgłosił żadnych zastrzeżeń;
- klauzula o wygaśnięciu: postanowienia aktu delegowanego miałyby określony czas obowiązywania; po upływie tego okresu delegowanie uprawnień musiałoby zostać przedłużone przez ustawodawcę.

⁶ Patrz punkt II podpunkt B) lit. d) poniżej.

Bez względu na sytuację Trybunał Sprawiedliwości pozostałby, na podstawie artykułu 230 TWE, jednostką kompetentną do zajmowania się wszelkimi naruszeniami warunków określonych w decyzji o delegowaniu.

- c) Procedura przyjmowania: zasada ogólna – przez Komisję; w szczególnych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach – przez Radę, większością kwalifikowaną.
- d) Rodzaj aktu: rozporządzenia delegowane⁷.

C) Akty wykonawcze

- a) Definicja: akty wykonawcze w stosunku do aktów legislacyjnych, aktów „delegowanych” lub aktów przewidzianych samym traktatem.
- b) Procedura: obecnie podstawową zasadą traktatu jest przyjmowanie aktów wykonawczych przez państwa członkowskie (artykuł 10 TWE). W przypadku konieczności wdrożenia przez Unię zgodnie z zasadą subsydiarności procedura byłaby następująca: przyjęcie przez Komisję (jako zasada) przy istniejącym mechanizmie lub przy braku mechanizmu monitorowania przez państwa członkowskie (procedura komisyjna), lub przez Radę (wyjątek), w przypadkach gdy pełni ona funkcje wykonawcze. Grupa zgłosiła pomysł wprowadzenia do traktatu możliwości zlecenia władzom regulacyjnym zadania przyjmowania niektórych aktów wykonawczych.

Grupa uważa jednak, że gdyby postanowiono stworzyć nową kategorię – kategorię aktów delegowanych, to można by uprościć pewne procedury komisyjne⁸. Trzeba tutaj jednak zwrócić uwagę, że żadne zmiany nie byłyby bezpośrednio przewidziane traktatem, ale przepisami niższego rzędu – w tym przypadku decyzją określającą procedury wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, przyjętą na podstawie artykułu 202 TWE. Kwestia ta wykracza więc poza zakres uprawnień Grupy roboczej⁹.

- c) Rodzaj aktu: rozporządzenia wykonawcze lub decyzje wykonawcze.

* * *

Na koniec grupa pragnie zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych przypadkach instytucje przyjmują – bezpośrednio na podstawie traktatu – akty nie będące aktami ustawodawczymi. Przypadki te obejmują:

- wewnętrzne środki organizacyjne, np. tryb działania instytucji lub ustalenia w zakresie uposażeń, dodatków i emerytur członków Komisji i Trybunału Sprawiedliwości lub też w zakresie warunków zatrudnienia, uposażeń, dodatków i emerytur członków Trybunału Obrachunkowego itp.;
- akty mianowania, takie jak np. mianowanie członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów;

⁷ Rozporządzenie może być przyjęte na podstawie „ustawy” lub „ustawy ramowej”.

⁸ W szczególności należałoby sprawdzić, czy procedura komisji regulacyjnych obejmująca wycofanie powinna zostać zmieniona lub zarzucona.

⁹ Artykuł 202 wraz z artykułami 10 i 211 porusza kwestię sprawowania funkcji wykonawczych na poziomie Unii; kwestia ta wybiega poza formalny zakres uprawnień Grupy roboczej i powinna być poruszona przez Konwent w debacie na temat instytucji (patrz załącznik III).

- przypadki, w których instytucje działają jako organy techniczne – na przykład środki przyjmowane przez Komisję w obszarze konkurencji i kontroli środków pomocowych przyznawanych przez państwa lub też niektóre zadania powierzone EBC;
- przypadki, w których instytucje pełnią funkcje wykonawcze i opracowują szczegóły wyrażonych już w traktacie wyborów politycznych w konkretnym obszarze.

Grupa sugeruje, by akty przyjmowane na tej podstawie przez instytucje miały formę decyzji lub rozporządzeń.

CZĘŚĆ II

UPROSZCZENIE PROCEDUR

A) WPROWADZENIE

Grupa zauważyła, że duża liczba (około 30) różnych procedur w traktacie była wyjaśniona za pomocą rozmaitych procedur konsultowania się z różnymi instytucjami lub organami (Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, EBC itp.) oraz dwóch głównych metod głosowania w Radzie (jednomyślność lub większość kwalifikowana). Gdyby pominąć te czynniki i uwzględnić jedynie odpowiednie funkcje Parlamentu Europejskiego i Rady, to okazałoby się, że istnieje pięć podstawowych procedur podejmowania decyzji: współdecydowanie, współpraca, zwykła opinia Parlamentu, zgoda Parlamentu oraz samodzielne podjęcie decyzji przez Radę. Grupa skoncentrowała swą uwagę na tych pięciu procedurach.

Grupa zaleca, by w pierwszej części traktatu konstytucyjnego wymienić procedury podejmowania decyzji oraz w zarysie przedstawić ich kluczowe elementy, w drugiej zaś części przedstawić szczegółowy opis sposobu ich funkcjonowania.

B) PROCEDURA WSPÓLDECYDOWANIA (ARTYKUŁ 251 TWE):

Grupa robocza uważa, że – ogólnie rzecz biorąc – system współdecydowania działa dobrze. Sądzi jednak, że możliwe są pewne usprawnienia i w związku z tym zaleca:

a) uogólnienie zasady głosowania większością kwalifikowaną w Radzie na wszystkie przypadki, do których stosuje się procedurę współdecydowania

Poza trzema przypadkami w trakcie procedury współdecydowania Rada działa większością kwalifikowaną. Grupa jest zgodna co do tego, że logika procedury współdecydowania wymaga głosowania większością kwalifikowaną w Radzie we wszystkich przypadkach.

b) uelastycznienie składu Komisji Pojednawczej

Skład Komisji Pojednawczej jest obecnie określony w traktacie (artykuł 251 ust. 4): składa się ona z „członków Rady lub ich przedstawicieli oraz równej liczby przedstawicieli Parlamentu Europejskiego”. W poszerzonej Unii skład Komisji Pojednawczej wzrośnie z 30 do 50 członków.

Znaczna większość grupy uważa, że skład Komisji Pojedynczej powinien być bardziej elastyczny. Traktat musi umożliwić Radzie i Parlamentowi decydowanie o liczbie swoich przedstawicieli w Komisji, przy zachowaniu zasady równowagi między tymi dwiema instytucjami.

c) zmiana brzmienia

Ponieważ procedura „współdecydowania” jest podstawową procedurą ustawodawczą, sugeruje się utrzymanie określenia w traktacie konstytucyjnym „procedura ustawodawcza”. Mogłoby ono również zastąpić odniesienia do artykułu 251 w traktacie. Niektórzy członkowie grupy opowiedzieli się jednak za określeniem „procedura współdecydowania”.

Ponadto niektóre określenia użyte w Traktacie sprawiają wrażenie, że Parlament Europejski i Rada nie odgrywają równej roli. Jest tak we wszystkich przypadkach, kiedy stwierdza się, że to Rada przyjmuje dany akt, działając zgodnie z procedurą, o której mowa w artykule 251. Również sam artykuł 251 opisujący procedurę sugeruje, iż to Rada przyjmuje akty.

Grupa zaleca zmianę brzmienia artykułu 251 oraz różnych podstaw prawnych, w których zawarto odniesienia do współdecydowania, tak by w kontekście tej procedury jasno określić równość Parlamentu i Rady jako ustawodawców.

d) uogólnienie stosowania procedury współdecydowania

W kontekście ogólnej zasady określonej w punkcie II podpunkt A) lit. b) współdecydowanie powinno się stać ogólną zasadą przyjmowania aktów prawnych. Wyjątki od tej reguły zostałyby zachowane w obszarach, w których szczególny charakter Unii wymaga samodzielnego podejmowania decyzji, lub w dziedzinach wysoce wrażliwych politycznie dla państw członkowskich.

C) PROCEDURA WSPÓŁPRACY (ARTYKUŁ 252 TWE)

W trakcie debat na sesjach plenarnych, jak i w dyskusjach Grupy roboczej zarysowała się powszechna zgoda na odejście od procedury współpracy i zastąpienie jej procedurą współdecydowania lub też procedurą konsultacji (zwykła opinia Parlamentu Europejskiego). Procedura współpracy nadal istnieje w czterech przypadkach; wszystkie dotyczą unii gospodarczo-walutowej.

Grupa sugeruje przejście na procedurę współdecydowania przy postanowieniach:

- dotyczących przyjmowania szczegółowych zasad systemu wielostronnego nadzoru, o którym mowa w artykule 99 ust. 3 i ust. 4 TWE w kontekście koordynacji polityki ekonomicznej (artykuł 99 ust. 5);

- przyjmujących środki ujednoczenia nominałów monet oraz ich cech technicznych (artykuł 106 ust. 2);

a także, z uwagi na całkowicie techniczny charakter procedury konsultacji (zwykła opinia Parlamentu), stosowanie jej do postanowień:

- określających definicje związane ze stosowaniem zasady zakazu uprzywilejowanego dostępu Wspólnoty i państwowych władz krajowych do instytucji finansowych (artykuł 102 ust. 2);

- określających definicje związane ze stosowaniem zasady zakazującej bankom centralnym stwarzania Wspólnocie oraz państwowym władzom krajowym możliwości przekraczania stanu rachunków oraz udzielania jakichkolwiek innych rodzajów kredytu, jak również zasady zakazującej Wspólnocie i jej państwom członkowskim przyjmowania zobowiązań podjętych przez takie władze państwowe (artykuł 103 ust. 2).

D) PROCEDURA ZGODY

Traktat w niektórych przypadkach wymaga uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego¹⁰.

Znaczna większość członków Grupy roboczej zaproponowała ograniczenie stosowania procedury zgody Parlamentu do ratyfikacji umów międzynarodowych¹¹, w którym to obszarze procedura ta powinna się stać zasadą ogólną w sytuacjach, gdy umowa powoduje skutki dla prawa krajowego. W pozostałych przypadkach podlegających obecnie procedurze zgody Parlamentu, z uwagi na dużą wagę polityczną tych przypadków, większość członków grupy zaleca przejście na procedurę współdecydowania na podstawie kwalifikowanej większości głosów w Radzie; dotyczy to:

- zasad rządzących funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności (artykuł 161);
- zmiany niektórych artykułów protokołu w sprawie nadania statutu ESBC oraz EBC (artykuł 107 ust. 5);
- zlecenia EBC szczególnych zadań związanych z ostrożnościowym nadzorem nad instytucjami kredytowymi oraz innymi instytucjami finansowymi (artykuł 105 ust. 6).

Jeśli chodzi o jednolitą procedurę wyborczą do Parlamentu Europejskiego, to grupa zauważa, że jest to procedura szczególna, wymagająca ratyfikacji przez parlamenty krajowe (artykuł 190 ust. 4)¹².

E) ZWYKŁA OPINIA

Podstawy prawne, których przyjęcie wymaga zwykłej opinii Parlamentu, powinny również zostać zmienione, w kontekście ogólnej zasady określonej w punkcie II podpunkt A) lit. b) powyżej.

F) PROPOZYCJE WSPÓLNE DLA WSZYSTKICH PROCEDUR

Dążąc do przejrzystości, grupa zaleca stworzenie zasady, zgodnie z którą propozycje ustawodawcze, których procedury przyjęcia nie zostały zakończone w ustalonym terminie, powinny zostać uznane za wygasłe, chyba że zostały one przedłużone przez Komisję z końcem tego okresu.

¹⁰ Zgodnie z zasadą ogólną Parlament wydaje zgodę, działając bezwzględną większością oddanych głosów (artykuł 198 TWE). Istnieje tylko jeden wyjątek od tej reguły – decyzja w sprawie jednolitej procedury wyborczej, w przypadku której wymagana jest większość członków Parlamentu.

¹¹ Jest to stosowane już obecnie przy niektórych umowach międzynarodowych, takich jak umowy stowarzyszeniowe, umowy w sprawie tworzenia konkretnych ram instytucjonalnych, umowy mające ważne skutki budżetowe oraz umowy pociągające za sobą zmianę aktu przyjętego w drodze procedury współdecydowania (drugi akapit artykułu 300 ust. 3 TWE).

¹² Artykuł 190 ust. 4 TWE w obecnym brzmieniu poza procedurą uzyskania zgody przewiduje, że Rada musi zalecić państwom członkowskim postanowienia dotyczące procedury wyborczej do przyjęcia przez państwa członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi wymaganiami konstytucyjnymi”. Kolejnym szczególnym przypadkiem jest przyjmowanie perspektywy finansowej (patrz punkt G) podpunkt B 5, poniżej).

Należy wzmocnić artykuły 192 i 208, przewidujące odpowiednio, że Parlament Europejski i Rada mają możliwość występowania do Komisji o przedstawienie im propozycji aktów. W szczególności Komisja powinna zostać zobowiązana do uzasadnienia swej odmowy w przypadku wszelkich wniosków popartych przez większość określoną przez każdą z tych instytucji.

G) PROCEDURA BUDŻETOWA

Badając kwestie związane z uproszczeniem procedury budżetowej, grupa zauważyła, że w praktyce doszło do utraty mocy artykułów Traktatu WE poświęconych procedurze budżetowej. Zwróciła również uwagę na fakt, że rozróżnienie między wydatkami obowiązkowymi a nieobowiązkowymi, będące jedną z podstawowych przyczyn złożoności procedury budżetowej, nie odzwierciedla już rzeczywistej różnicy charakteru tych wydatków. Na koniec grupa stwierdziła, że ustalenia międzyinstytucjonalne dotyczące dyscypliny budżetowej oraz usprawnienia procedury budżetowej, w tym perspektywy finansowej, od 1989 r. gwarantują spokój i stabilność budżetową w Unii.

Biorąc pod uwagę powyższe obserwacje, grupa zaleca:

A. Jasne określenie w oddzielnym artykule konstytucyjnej części traktatu¹³ zasad rządzących przepisami budżetowymi, a szczególnie zasady równowagi między przychodami a wydatkami (trzeci akapit artykułu 268 TWE), zasady jedności budżetu (pierwszy akapit artykułu 268 TWE), zasady dyscypliny budżetowej (artykuł 270 TWE), zasady środków koniecznych (artykuł 6 ust. 4 TUE), zasady budżetu rocznego (artykuł 271 TWE), zasady, zgodnie z którą budżet jest w całości finansowany ze środków własnych (pierwszy akapit artykułu 269 TWE) oraz zasady wcześniejszego przyjmowania aktu podstawowego (określonej w akapicie 5 poniżej).

B. Uproszczenie i aktualizację procedury budżetowej na podstawie następujących zasad:

1. Musi zostać zachowana dualna władza budżetowa – Parlament Europejski i Rada. Pod warunkiem posiadania przez Radę prawa do ostatniego słowa w kwestii środków oraz pułapów perspektywy finansowej, Parlament Europejski mógłby – w kontekście współpracy, która się już wytworzyła w praktyce – mieć ostatnie słowo w kwestii wydatków. Procedura roczna odbywałaby się więc w ramach perspektywy finansowej uprawomocnionej traktatem¹⁴.
2. Rada musi utrzymać dominującą rolę w określaniu reżimu dla środków Unii, który musi być następnie przyjęty przez państwa członkowskie¹⁵.
3. Zarówno do wydatków obowiązkowych, jak i nieobowiązkowych musi być stosowana jedna procedura. Oba rodzaje wydatków uszeregowane będą w ramach poszczególnych działów perspektywy finansowej, którą roczna procedura budżetowa musi bezwzględnie respektować.
4. Roczna procedura budżetowa mogłaby się składać z uproszczonej procedury współdecydowania, opartej na następujących zasadach:

¹³ Patrz artykuły 38, 39 i 40 wstępnego projektu traktatu konstytucyjnego.

¹⁴ Poniższy tekst przedstawia oczywiście jedynie ogólny zarys procedur budżetowych. Niewątpliwie wymagane będą dalsze wyjaśnienia. Co więcej, użyteczne również mogą być pewne zmiany uwzględniające kwestie merytoryczne, o których zadecyduje Konwent w innym kontekście, np. finansowanie WPZiB, włączenie EFR do budżetu itp.

¹⁵ Patrz artykuł 269 TWE.

- inicjatywa Komisji, która przedkłada wstępny projekt budżetu; pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim, który przyjmuje projekt budżetu; stanowisko Rady, która proponuje poprawki do projektu budżetu oraz drugie czytanie w Parlamencie Europejskim, który ostatecznie przyjmuje budżet (stanowiska instytucji muszą z konieczności respektować pułapy wydatków ustalone w decyzji w sprawie perspektywy finansowej – patrz poniżej);
 - należy przewidzieć spotkania pojednawcze między pierwszym czytaniem w Parlamencie a przyjęciem stanowiska przez Radę oraz między tym momentem a drugim czytaniem w Parlamencie; miałyby tutaj zastosowanie zasady dotyczące Komisji Pojednawczej;
 - większości w głosowaniu powinny być takie jak obecnie określone dla wydatków nieobowiązkowych: większość członków Parlamentu Europejskiego w przypadku pierwszego czytania, większość kwalifikowana Rady w przypadku przyjmowania jej stanowiska. Jeżeli Rada nie zgłosi poprawek w określonym terminie, budżet uważa się za przyjęty. Jeżeli Parlament przyjmie wszystkie poprawki zgłoszone przez Radę, to budżet może być przyjęty większością głosów. Do zmiany lub odrzucenia poprawek Rady wymagana jest natomiast większość głosów członków Parlamentu Europejskiego i trzy piąte głosów oddanych w Parlamencie¹⁶;
 - w traktacie należy zawrzeć harmonogram wypracowany w praktycznym działaniu instytucji.
5. W traktacie należy określić nową podstawę prawną w celu wprowadzenia mechanizmu średnioterminowego planowania finansowego, który obejmowałby ogólne zasady zawierania umów w sprawie dyscypliny budżetowej oraz usprawnienie procedury budżetowej, w tym perspektywy finansowej, w następujący sposób:
- mechanizm planowania byłby przyjmowany z inicjatywy Komisji przez oba ogniwa władzy budżetowej, zgodnie z procedurą obejmującą przyjęcie przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego;
 - okres obowiązywania mechanizmu planowania finansowego zbiegałby się z okresem kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji;
 - mechanizm planowania obejmowałby całkowity pułap środków oraz roczne pułapy środków dla poszczególnych działów. Można by określić procedurę mającą na celu zagwarantowanie marginesu elastyczności;
 - powinien on stanowić wiążące ramy dla budżetu rocznego.
6. Traktat powinien także w pełniejszy sposób regulować związki między ustawodawstwem a procedurą budżetową. Artykuł 270 należy zmienić, tak by zawierał postanowienie, opracowane na mocy umowy międzyinstytucjonalnej z roku 1998, mówiące

¹⁶ Wynik procedury współdecydowania zależy od osiągnięcia porozumienia między Parlamentem a Radą. W przeciwieństwie do procedur ustawodawczych w procedurze budżetowej wymagane jest osiągnięcie konkretnego wyniku. Niniejsza propozycja, oddając ostatnie słowo Parlamentowi, gwarantuje, że pod koniec każdej procedury podjęta zostanie decyzja (co ma już miejsce w przypadku wydatków nieobowiązkowych). Wzajemne oddziaływanie większości powinno zapewnić równowagę instytucjonalną. Jeżeli opcja oddania Parlamentowi ostatniego słowa zostanie odrzucona, a procedura będzie się kończyć porozumieniem między obydwojema ogniwami władzy budżetowej, to w przypadku niemożności zakończenia procedury należy przewidzieć zastosowanie ustawowych środków zaradczych w zakresie perspektywy finansowej budżetowych, np. poprzez ponownie dostosowany system tymczasowych dwunastych części lub zastosowanie propozycji Komisji.

o tym, że wpisanie do budżetu kwot przeznaczonych na jakiegokolwiek działanie Wspólnoty wymaga wcześniejszego przyjęcia aktu podstawowego, rozumianego jako wtórny akt ustawodawczy stanowiący podstawę prawną dla danego działania Wspólnoty i dla realizacji odpowiednich wydatków ujętych w budżecie. Mógłby on mieć formę „ustawy”, „ustawy ramowej”, „decyzji” lub „rozporządzenia”.

* * *

Przejrzystość

Grupa uważa, że – jak stwierdzono już we wprowadzeniu – uproszczenie powinno być postrzegane jako czynnik promowania demokracji. Grupa przez cały czas zwracała więc uwagę na kwestię jasności. Obywatele muszą być w stanie bez trudu zrozumieć nie tylko zakres aktu, ale również jego umocowanie prawne. Krótko mówiąc, muszą wiedzieć, kto co robi w Unii.

Aby zagwarantować demokrację, konieczne jest, by obywatele byli w stanie odróżniać zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji i różnych aktorów sceny europejskiej. By zwiększyć przejrzystość, nie wystarczy samo uproszczenie procedur i instrumentów; instytucje muszą działać jawnie wobec społeczeństwa, wykonując swe funkcje ustawodawcze, tzn. określając fundamentalne wybory polityczne dla działania Unii.

Grupa zaleca, by Konwent – w trakcie badania kwestii instytucjonalnych – dokładnie zastanowił się nad tym, jak zagwarantować przejrzystość procedury ustawodawczej.

Jakość prawodawstwa

W dyskusji na forum grupy omówiono kilka kwestii w tym kontekście, wykraczających nawet poza zmianę traktatów i adresowanych do instytucji uczestniczących w zadaniach legislacyjnych. W szczególności grupa pragnie zwrócić uwagę Konwentu na następujące kwestie:

- Potrzebę intensyfikacji konsultacji z zainteresowanymi środowiskami w trakcie całego procesu legislacyjnego, w tym z władzami regionalnymi i lokalnymi, jak również na ważną rolę stowarzyszeń i organizacji reprezentujących te środowiska, jako „łącznika” między obywatelami a aktorami sceny politycznej. Należy podkreślić rolę Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.
- Propozycjom ustawodawczym powinien towarzyszyć arkusz oceny oddziaływania, mówiący m.in. o konsultacjach z sektorami, na które przepis będzie miał wpływ.
- Potrzebę częstszego uciekania się do „samoregulacji” właściwych sektorów lub do „współregulacji” w drodze współpracy tych sektorów i władz publicznych, zawsze w zgodzie z prawem, w celu ułatwienia procesu podejmowania decyzji w niektórych obszarach.
- Potrzebę intensyfikacji wysiłków w zakresie przerwania dialogowania i kodyfikacji prawa wspólnotowego.
- Potrzebę precyzyjniejszego opracowywania projektów przepisów prawnych pod względem jasności języka i zgodności z istniejącymi przepisami.

ZAŁĄCZNIK I

PRZESŁUCHANIA EKSPERTÓW

Współdecydowanie – doświadczenia instytucji (spotkanie odbyło się 2 października 2002 r.)

- p. Dimitrakopoulos, wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego odpowiedzialny za pojednanie
- p. Jacque, dyrektor jednostki ds. współdecydowania Rady

Procedura budżetowa – jak ją uprościć (spotkanie odbyło się 2 października 2002 r.)

- p. Wynn, przewodniczący Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego
- p. Romero-Requena, dyrektor generalny ds. budżetu w Komisji

Instrumenty – jak je uprościć (spotkanie odbyło się 17 października 2002 r.)

- p. Michel Petite, dyrektor generalny biura prawnego Komisji
- p. Koenraad Lenaerts, sędzia, Sąd Pierwszej Instancji
- p. Jean-Claude Piris, doradca prawny i dyrektor generalny, biuro prawne Rady.

ZAŁĄCZNIK II

Na spotkaniach Grupy roboczej przedstawiono wiele propozycji. Ponieważ nie uzyskały one wystarczającego poparcia członków grupy, nie zawarto ich w zaleceniach niniejszego raportu. Były to następujące propozycje:

1. Jeden z członków zasugerował zmianę rodzaju większości wyrażanej w Parlamencie Europejskim w trakcie procedury współdecydowania. Zamiast działać bezwzględną większością swych członków, Parlament powinien działać większością oddanych głosów.
2. Niektórzy członkowie wezwali do ustalenia obowiązkowych terminów dotyczących pierwszego czytania w procedurze współdecydowania lub też do zawarcia odniesienia w traktatach do nieformalnych spotkań między instytucjami („trialog”). Propozycje te nie zdobyły wystarczającego poparcia, gdyż grupa była zdania, że pierwsze czytanie stanowi zasadniczą fazę zbliżenia stanowisk i że w efekcie terminy takie mogłyby doprowadzić do przedwczesnego niepowodzenia wielu postępowań. Efektywność „trialogów” instytucjonalnych zależy od ich elastyczności i nieformalnego charakteru, zatem nie powinny być one sformalizowane w traktacie.
3. Kilku członków grupy wyraziło zaniepokojenie stopniem reprezentacji państw członkowskich w Komisji Pojednawczej. Chcieliby oni, by Komisja Pojednawcza składała się z wybieralnych polityków, a nie urzędników.
4. Niektórzy członkowie grupy chcieliby, by głosowanie większością w Radzie odbywało się – bez żadnych wyjątków – w trakcie całej procedury współdecydowania, w tym również w przypadkach gdy Rada przyjmuje stanowisko w sprawie poprawek Parlamentu, o których Komisja wyraziła opinię negatywną.
5. Niektórzy członkowie proponowali uzupełnienie postanowień dotyczących subsydiarności w celu umożliwienia władzom regionalnym lub lokalnym odpowiedzialnym za realizację środka polityki wspólnotowej wystarczającej swobody działania, by zapewnić osiągnięcie celów z uwzględnieniem okoliczności lokalnych.
6. Kilku członków grupy, w tym Komisji Europejskiej, proponowało stosowanie procedury współdecydowania do przyjmowania perspektywy finansowej.
7. Dwóch członków Grupy roboczej wyraziło pogląd, że niektóre sugestie dotyczące postępowań ustawodawczych i budżetowych zawarte w raporcie większości doprowadziłyby do istotnego przeniesienia uprawnień z Rady na Parlament Europejski.

ZAŁĄCZNIK III

Podczas dyskusji na temat uproszczenia procedur i instrumentów poruszono wiele zagadnień instytucjonalnych wykraczających poza uprawnienia nadane grupie. Były to następujące zagadnienia:

1. Wielu członków proponowało uproszczenie określenia głosowania większością kwalifikowaną w Radzie przez wprowadzenie podwójnego systemu większościowego (większość państw, większość populacji).
2. Kilku członków podkreśliło wagę zagadnień związanych z finansowaniem Unii, w tym procedur przyjmowania decyzji w sprawie środków własnych.
3. Znaczna większość członków grupy była zdania, że Konwent powinien się zająć zagadnieniami związanymi z wdrażaniem aktów wspólnotowych (artykuły 10, 202 i 211) w kontekście debaty instytucjonalnej. W szczególności zaproponowano tak dostosować artykuł 202, by uwzględniał rzeczywistą władzę ustawodawczą Parlamentu (byłaby przyznawana przez Radę lub Radę i Parlament ...). Niektórzy członkowie grupy chcieliby zmiany procedury (współdecydowanie) w zakresie przyjmowania umów w sprawie monitorowania aktów wykonawczych powstałych na mocy tego artykułu.
4. Jeśli chodzi o procedurę zmiany traktatu konstytucyjnego, jeden z członków grupy poparł pomysł, by stosować „ustawy organiczne” do postanowień drugiej części traktatu konstytucyjnego, co ułatwiłoby proces zmiany. Ponadto niektórzy członkowie proponowali do zarysu przedstawionego w części pierwszej niniejszego raportu dodać instrument „ustaw organicznych”, które byłyby przyjmowane superkwalifikowaną większością w Radzie i które powinny obejmować niektóre postanowienia, dla których traktaty przewidują obecnie procedury autonomiczne. Dotyczyłyby one postanowień o znacznej wrażliwości politycznej lub instytucjonalnej: decyzji w sprawie środków własnych, decyzji o zwiększeniu liczby rzeczników generalnych lub sędziów Trybunału Sprawiedliwości, decyzji o zmianie liczby członków Komisji itp.