

RAPORT KOŃCOWY PRZEWODNICZĄCEGO GRUPY ROBOCZEJ V – „KOMPETENCJE UZUPEŁNIAJĄCE” DLA KONWENTU EUROPEJSKIEGO

1. WPROWADZENIE

Kompetencje uzupełniające w TWE stanowią część ogólnego systemu kompetencji unijnych. Obejmują obszary polityki narodowej poszczególnych państw członkowskich, istotne dla ich tożsamości. Dlatego koncentrując się na sprawach kompetencji uzupełniających i powiązanych z nimi dziedzin, Grupa robocza musiała poświęcić sporo czasu pewnym podstawowym problemom kompetencji. Przedstawione zalecenia stanowią odzwierciedlenie ogólnych poglądów grupy na sprawy, w których wyrażono wiele indywidualnych opinii. Niewielka mniejszość członków grupy popiera te zalecenia jedynie w ograniczonym zakresie.

2. NAZWA „KOMPETENCJE UZUPEŁNIAJĄCE” POWINNA ZOSTAĆ ZMIENIONA NA „ŚRODKI WSPARCIA”

Pojęcie „kompetencje uzupełniające” jest niewłaściwe, gdyż nie oddaje istoty relacji między państwami członkowskimi i Unią w obszarach kompetencji uzupełniających. Wielu członków Grupy roboczej stwierdziło, że mylące jest mówienie o kompetencjach uzupełniających, i wołało używać takich terminów jak np. „środki unijne w obszarach pełnych kompetencji państw członkowskich”. Grupa robocza uzgodniła, że ze względu na potrzebę utworzenia krótkiej i ekspresywnej nazwy właściwe będzie pojęcie „środki wsparcia”¹. To pojęcie jest konsekwentnie stosowane w niniejszym sprawozdaniu.

Zalecenie:

Pojęcie „kompetencje uzupełniające” powinno zostać zastąpione pojęciem „środki wsparcia”, które lepiej oddaje istotę relacji między państwami członkowskimi i Unią oraz ograniczoność działań, które może podjąć Unia.

¹ Należy dołożyć starań, aby zapewnić zadowalające tłumaczenie na inne języki.

3. ODDZIELNY TYTUŁ DOTYCZĄCY KOMPETENCJI W PRZYSZŁYM TRAKTACIE

Zgodnie z podstawową zasadą zwiększania przejrzystości i podwyższania poziomu jasności Grupa robocza przyjęła za punkt wyjścia stwierdzenie, że podstawowy traktat o znaczeniu konstytucyjnym powinien zawierać oddzielny tytuł obejmujący wszystkie zagadnienia kompetencji, a w szczególności:

- postanowienia zawierające podstawowe określenie granic kompetencji w każdym obszarze polityki;
- definicję trzech kategorii kompetencji unijnych;
- warunki wykonywania kompetencji unijnych.

Każde z tych zagadnień zostało dokładniej omówione poniżej, odpowiednio w punktach 4, 6 i 7, wraz z oddzielnymi zaleceniami.

Przy założeniu, że Konwent opracuje projekt traktatu sygnalizujący konstytucjonalną konsolidację Unii w szerokich obszarach kompetencji, stwierdzono, że odniesienie do „coraz bliższej Unii” w TUE, art. 1, powinno zostać przeformułowane lub wyjaśnione, tak aby nie powodowało wrażenia, że dalszy transfer kompetencji na rzecz Unii jest sam w sobie jej celem.

Zalecenie:

- ♦ *Przyszły traktat powinien zawierać oddzielny tytuł poświęcony wszelkim zagadnieniom związanym z kompetencjami.*
- ♦ *Przy założeniu, że Konwent opracuje projekt traktatu sygnalizujący konsolidację konstytucjonalną i obejmujący szerokie obszary kompetencji unijnych, sugeruje się poddanie dalszym rozważaniom w odpowiednich organach Konwentu kwestii, że odwołanie do „coraz bliższej Unii” w art. 1 TUE powinno zostać przeformułowane lub wyjaśnione, aby uniknąć wrażenia, że przyszły transfer kompetencji na rzecz Unii jest sam w sobie jej celem.*

4. PODSTAWOWE GRANICE KOMPETENCJI W PRZYSZŁYM TRAKTACIE

Aby spełnić wymagania przejrzystości i jasności, przyszły traktat powinien zawierać krótkie, wyraziste i łatwo zrozumiałe określenie granic kompetencji przyznanych Unii w każdej sferze działania. Grupa zdawała sobie dobrze sprawę z tego, że trudno jest rozdzielić postanowienia dotyczące polityki w obecnie obowiązujących traktatach od ich postanowień dotyczących kompetencji. W związku z tym szczegółowe zdefiniowanie wszystkich kompetencji unijnych sprawi, że traktat będzie dłuższy i mniej jasny, co nie przyczyni się do osiągnięcia ogólnego celu jasności i przejrzystości². Jednakże dałoby się tego uniknąć, gdyby opisano jedynie „podstawowe granice kompetencji” w każdym obszarze polityki, pozostawiając precyzyjną i szczegółową definicję kompetencji w istniejących traktatach. W oddzielnym artykule wyjaśniono by, że kompetencje w każdym obszarze polityki powinny być wykonywane zgodnie z postanowieniami odpowiednich artykułów traktatu w przypadku każdego takiego obszaru.

² Zwraca się uwagę na podobne stanowisko w dokumencie CONV 250/02 Sekretariatu Konwentu.

Biorąc pod uwagę nadrzędną potrzebę zapewnienia obywatelom krótkiego i przejrzystego obrazu podziału kompetencji, jak również fundamentalne uwarunkowania konstytucyjne, Grupa robocza zaleca Konwentowi, by dążył do tego, aby określenie podstawowych granic kompetencji stanowiło część przyszłego traktatu.

Uznając fakt, że procedury nowelizacji przyszłego traktatu wychodzą poza zakres działań grupy roboczej, kilku jej członków podkreśliło, że nie można sobie wyobrazić wprowadzenia do traktatu zmian przekazujących nowe kompetencje Unii bez ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

Zalecenie:

- ♦ *Określenie podstawowych granic kompetencji unijnych w każdym obszarze polityki powinno stanowić element przyszłego traktatu. W oddzielnym artykule należy wyraźnie określić, że kompetencje powinny być wykonywane zgodnie z postanowieniami odpowiednich artykułów traktatu w przypadku każdego obszaru polityki.*

5. ZDEFINIOWANIE I KLASYFIKACJA KATEGORII KOMPETENCJI³

ŚRODKI WSPARCIA

Grupa Robocza porozumiała się co do tego, że:

- ♦ Środki wsparcia obejmują postanowienia traktatu upoważniające Unię do podejmowania pewnych działań o niskiej intensywności, dotyczących tych rodzajów polityki, za które nadal odpowiadają państwa członkowskie i w sprawie których państwa członkowskie nie przekazały Unii swoich kompetencji legislacyjnych;
- ♦ Środki wsparcia umożliwiają Unii pomoc i uzupełnienie polityki krajowej, jeśli leży to we wspólnym interesie Unii i państw członkowskich;
- ♦ Środki wsparcia mogą przyjąć postać wsparcia finansowego, współpracy administracyjnej, projektów pilotowych, wytycznych i wielu innych form, włącznie z otwartą metodą koordynacji.

Przegląd aktów legislacyjnych w obszarach ogólnie opisywanych jako podlegające środkom wsparcia⁴ pokazuje, że przeważająca liczba aktów to rezolucje, zalecenia, programy działania i inne „miękkie” instrumenty. Jednakże czasem stosowane są także wiążące prawnie decyzje. Najbardziej charakterystyczne artykuły traktatu dotyczące środków wsparcia wyraźnie stanowią, że Rada nie może harmonizować ustawodawstwa krajowego. W sensie ogólnym sugeruje to, że Unia nie może stanowić prawa i jest wyraźnie zgodne z obserwacją, że państwa członkowskie zachowały swoje kompetencje ustawodawcze. Logiczne jest zatem wysnucie wniosku, że jako środki wsparcia można przyjmować prawnie wiążące decyzje, natomiast nie może być jako takie środki przyjmowane ustawodawstwo unijne (rozporządzenia i dyrektywy), mające na celu zastąpienie lub ujednoczenie prawa krajowego.

³ Grupa robocza nie wzięła pod uwagę klasyfikacji spraw podlegających obecnie filarom 2 i 3, gdyż wszelkie takie klasyfikacje zależałyby w bardzo dużym stopniu od liczby wyborów politycznych dokonywanych przez inne gremia Konwentu.

⁴ Patrz WD 1 Grupy roboczej V.

Zanim jednak będzie można wysnuć taki wniosek, konieczne jest rozważenie, czy prawo budżetowe Unii mogłoby w niektórych przypadkach wymagać przyjęcia rozporządzeń. Trybunał Sprawiedliwości⁵ wyraźnie stwierdził, że „realizacja wydatków Wspólnoty w przypadku wszelkich takich wydatków w znacznej wysokości wymaga nie tylko wprowadzenia odpowiedniego przydziału w budżecie Wspólnoty, (...) ale także wcześniejszego przyjęcia *podstawowego aktu* upoważniającego do dokonania takiego wydatku”. Widać więc wyraźnie, że środki wsparcia muszą bezwzględnie pozwalać Radzie (lub, o ile to właściwe, Parlamentowi Europejskiemu) na przyjęcie takiego podstawowego aktu. Jednak orzeczenie nie zawiera zapisów wymagających, aby akt ten miał formę rozporządzenia. W sprawie rozstrzyganej przez Trybunał podstawowy akt upoważniający do wydatków miał postać decyzji *sui generis*⁶.

W tym kontekście Grupa robocza stwierdziła, że wymagania jasności uzasadniają zawarcie w definicji środków wsparcia elementu przewidującego, że takie środki mogą polegać na podejmowaniu wiążących prawnie decyzji, jednak nie można do nich wykorzystywać ustawodawstwa unijnego (rozporządzeń i dyrektyw)⁷.

Aby zapewnić precyzję prawną, każdy artykuł dotyczący środków wsparcia powinien wyraźnie stwierdzać, że można przyjąć jedynie środki wsparcia⁸.

Postanowienia traktatu dotyczące zdrowia ludności i sieci transeuropejskich pozwalają z zasady jedynie na przyjęcie środków wsparcia. Jednak w obu tych obszarach Rada może w bardzo ograniczonych, ściśle określonych dziedzinach przyjmować przepisy ustawodawcze (rozporządzenia lub dyrektywy). Grupa robocza dyskutowała nad tym, czy wymaga to modyfikacji definicji środków wsparcia, aby umożliwić zaklasyfikowanie sieci transeuropejskich i zdrowia ludności (oraz innych przyszłych podobnych przypadków) w całości jako obszarów środków wsparcia. Grupa uznała, że modyfikacja taka byłaby przydatna.

W punkcie 6 ustalono obszary, w których mogą zostać przyjęte środki wsparcia zgodnie z proponowaną definicją.

Zalecenie:

- ♦ *Środki wsparcia powinny zostać zdefiniowane w przyszłym traktacie na podstawie następujących elementów:*
- ♦ *Środki wsparcia dotyczą obszarów polityki, w których państwa członkowskie nie przekazały kompetencji legislacyjnych Unii, chyba że co innego zostało wyjątkowo i wyraźnie określone w odpowiednim artykule traktatu;*
- ♦ *Środki wsparcia pozwalają Unii na pomoc i uzupełnienie polityki krajowej, jeśli jest to we wspólnym interesie Unii i państw członkowskich;*

⁵ Sprawa C-106/96 (orzeczenie z 12 maja 1998 r.)

⁶ Rozporządzenia mogą oczywiście być potrzebne, aby ustanowić wiążące ramy kontroli finansowej kredytów przyznawanych z budżetu unijnego w danym sektorze, w tym w szczególności ustanowić ramy kontroli bezpośredniej sum wypłacanych odbiorcom itp. Rozporządzenia takie już teraz mogą, a z pewnością powinny pod rządami przyszłego traktatu, być oparte na postanowieniach traktatowych dotyczących kompetencji budżetowych.

⁷ Wniosek ten wysnuło z obecnych instrumentów prawnych Unii.

⁸ Dla ilustracji przedstawia się następujący przykład wymaganej adaptacji technicznej związanej z kulturą, art. 151(5) TWE:

„W ramach dążenia do osiągnięcia celów, o których mowa w niniejszym artykule, Rada: – działając zgodnie z procedurą, o której mowa w artykule 251, i po skonsultowaniu się z Komitetem Regionów, przyjmuje *środki wsparcia*, z wyłączeniem harmonizacji praw i przepisów Państw Członkowskich. Rada musi działać w sposób jednomyślny w trakcie całej procedury, o której mowa w art. 251;

- ♦ Środki wsparcia upoważniają Unię do przyjmowania zaleceń, rezolucji, wytycznych, programów i innych aktów pozbawionych wiążącej mocy prawnej, jak też wiążących prawnie decyzji, w zakresie określonym w odpowiednich artykułach „drugorzędnych traktatów”. Ustawodawstwo unijne (rozporządzenia i dyrektywy) nie może być przyjmowane jako środki wsparcia, chyba że co innego zostało wyjątkowo i wyraźnie określone w odpowiednim artykule Traktatu;
- ♦ W ramach środków wsparcia mogą być przyznawane kredyty z budżetu unijnego.

WYŁĄCZNE KOMPETENCJE/DZIELONE KOMPETENCJE

Po rozważeniu kwestii zdefiniowania środków wsparcia należy zdefiniować wyłączne kompetencje. Dzielone kompetencje będą obejmować zagadnienia, które nie wejdą w skład ani środków wsparcia, ani wyłącznych kompetencji.

Zasadniczą cechą zagadnień podlegających wyłącznym kompetencjom Unii jest to, że państwa członkowskie mogą działać w takich obszarach wyłącznie wtedy, gdy zostaną do tego upoważnione przez Unię. Na podstawie tego wspólnego punktu wyjścia przedstawiono dwa różne poglądy na kryteria, które należy w ramach klasyfikacji zastosować do wyłącznych kompetencji.

Zgodnie z jednym z poglądów wyłączne kompetencje powinny zostać przemianowane na „kompetencje unijne”, a kryteria zaklasyfikowania do „kompetencji unijnych” powinny być przede wszystkim polityczne. Wszelkie kompetencje związane z obciążeniem Unii całkowitą lub pierwszoplanową odpowiedzialnością, powinno się zaklasyfikować jako „kompetencje unijne”. Zgodnie z tym poglądem głównym celem powinno być wyraźne przedstawienie obywatelom Unii wszystkich obszarów, w których Unia powinna odgrywać główną lub wyłączną rolę.

Zgodnie z innym poglądem zaklasyfikowanie do wyłącznych kompetencji musi się opierać na uwarunkowaniach prawnych, gdyż powoduje daleko idące konsekwencje prawne. Kryteria klasyfikacyjne powinny pozostać niezmienione. Jedynie sprawy, w których zasadnicze znaczenie ma to, aby państwa członkowskie nie działały samodzielnie, nawet jeżeli nie można znaleźć rozwiązania unijnego, powinny być klasyfikowane do wyłącznych kompetencji.

Na poparcie tego drugiego poglądu wskazano także na fakt, że z traktatu wynika, iż zasada subsydiarności nie ma zastosowania w przypadkach, w których wyłączne kompetencje ma Wspólnota (nie miałyby sensu rozważanie, czy działania Unii są skuteczniejsze niż działania krajowe w obszarach, w których państwa członkowskie nie mają prawa do samodzielnego działania). Wskazano także na fakt, że wzmocniona współpraca nie dotyczy spraw wyłącznych kompetencji. Szeroka polityczna klasyfikacja obszarów polityki jako „(wyłącznych) kompetencji Unii” miałyby w takich przypadkach poważne i niekorzystne konsekwencje.

Po wnikliwej analizie przedmiotu obu poglądów okazuje się, że są one zgodne. Postępowanie zgodne z pierwszym z nich może polegać na przeformułowaniu zadań i zakresów odpowiedzialności Unii opisanych obecnie w art. 3 i 4 TWE. Bez wątplenia byłoby to korzystne dla ogółu ludności, gdyby zadania i zakresy odpowiedzialności Unii zostały opisane w taki sposób, by obszary polityki przypadające do realizacji w pełni lub przede wszystkim przez Unię były przedstawione w sposób jasno określający ten podział odpowiedzialności.

Postępowanie zgodne z drugim poglądem może polegać na utrzymaniu istniejącej definicji i kryteriów dla wyłącznych kompetencji.

Zalecenie:

- ♦ *Sugeruje się, aby odpowiednie organy Konwentu rozważyły przeformułowanie zadań i zakresów odpowiedzialności Unii (obecnie opisanych w art. 3 i 4 TWE) w taki sposób, aby obszary polityki, w których Unia ponosi pełną lub pierwszoplanową odpowiedzialność, zostały zidentyfikowane jako zakresy odpowiedzialności Unii;*
- ♦ *Wyłączne kompetencje i dzielone kompetencje powinny zostać zdefiniowane w przyszłym traktacie zgodnie z istniejącym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, a obszary wyłącznych i dzielonych kompetencji powinny zostać odpowiednio określone zgodnie z kryteriami wypracowanymi przez Trybunał.*

OTWARTA METODA KOORDYNACJI

Niektórzy członkowie Grupy roboczej wnioskowali, aby otwarta metoda koordynacji została skodyfikowana w traktacie jako dodatkowy instrument Unii. Zdefiniowali metodę jako „proces wzajemnego oddziaływania na siebie planowania, badania, porównywania i dostosowywania polityki (socjalnej) państw członkowskich (UE), a to wszystko na podstawie wspólnych celów”. Grupa robocza odnotowała, że otwarta metoda koordynacji, w postaci ustanowionej na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r., dotyczy obszarów kompetencji unijnych, środków wsparcia oraz obszarów kompetencji państw członkowskich. Osiągnięto szerokie porozumienie w sprawie zwrócenia się do Grupy roboczej ds. uproszczenia (WG IX), aby włączyła do swoich prac instrument otwartej metody koordynacji jako „miękki” instrument lub „miękką” metodę.

Zalecenie:

- ♦ *Otwarta metoda koordynacji powinna zostać uznana przez Grupę roboczą ds. uproszczenia za „miękki” instrument lub „miękką” metodę.*

6. OBSZARY ŚRODKÓW WSPARCIA

Na podstawie swojego dokumentu roboczego nr 29 Grupa robocza omówiła postanowienia traktatu dotyczące następujących obszarów⁹:

- ♦ **Zatrudnienie** (artykuły 125-130 TWE)
- ♦ **Edukacja i kształcenie zawodowe** (artykuły 149 i 150 TWE)
- ♦ **Kultura** (art. 151 TWE)
- ♦ **Przemysł** (art. 157 TWE)
- ♦ **Badania i rozwój** (artykuły 163-173 TWE)¹⁰
- ♦ **Zdrowie ludności** (art. 152 TWE)

⁹ Nie brano pod uwagę koordynacji gospodarczej w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej, gdyż zagadnieniem tym zajmuje się inna Grupa robocza. Grupa nie rozważała art. 137 TWE znowelizowanego na mocy Traktatu z Nicei.

¹⁰ Grupa nie brała pod uwagę kompetencji unijnych wynikających z Traktatu ustanawiającego EURATOM, które są prawdopodobnie dzielonymi kompetencjami.

- ♦ Sieci transeuropejskie (artykuły 154-156 TWE)
- ♦ Współpraca celna (art. 135 TWE)
- ♦ Ochrona konsumentów (art. 153 TWE)
- ♦ Współpraca w dziedzinie rozwoju (artykuły 177-181 TWE)

Pierwszorzędnym celem grupy roboczej było zapewnienie, aby definicja i klasyfikacja „środków wsparcia” były maksymalnie jasne, bez zmiany kompetencji prawnych Unii w rozważanych obszarach. W tym kontekście wielu członków grupy podkreśliło, że zaklasyfikowanie zagadnienia do środków wsparcia nie może i nie powinno być zrównywane z oceną obszaru aktywności Unii jako mniej ważnego. W tym kontekście często odwoływano się do fundamentalnego znaczenia na przykład programu „Erasmus” i programów unijnych w dziedzinach badań i rozwoju, zdrowia ludności i sieci transeuropejskich.

W szczególności omówiono dziedzinę badań i rozwoju, ze względu na jej znaczenie dla Unii oraz zakres, w jakim obciąża budżet unijny. Odnotowano, że sprawy patentów i innych praw własności intelektualnej związanych z badaniami naukowymi ujęto w innych miejscach traktatu. W specjalnym zaleceniu, w punkcie 8 sprawozdania, zaleca się oddzielną podstawę prawną dla praw własności intelektualnej. Stwierdzono także, że sprawy badań i rozwoju Unii nie są ograniczone do działań w bezpośrednim interesie życia gospodarczego na jej obszarze, tylko mogą mieć szerszy zakres. Grupa wysnuła wniosek, że przy przyjętej definicji dziedzina ta nie stanowi obszaru środków wsparcia.

Grupa robocza stwierdziła, że ustawodawstwo w postaci rozporządzeń i/lub dyrektyw jest zdecydowanie dopuszczalne w przypadku ochrony konsumentów i współpracy w dziedzinie rozwoju, a prawdopodobnie także w przypadku współpracy celnej – nie jako wyraźnie zdefiniowany wyjątek, tylko jako główna zasada. Dlatego obszary te, przy przyjęciu wybranych definicji, będą podlegać dzielonym kompetencjom. Grupa przedyskutowała sprawę ewentualnych niedogodności wynikających z takiej kategoryzacji. Zaobserwowano, że współpraca w dziedzinie rozwoju ma pewne szczególne cechy, gdyż działania Unii w tym obszarze nigdy nie miałyby pierwszeństwa przed kompetencjami państw członkowskich w zakresie utrzymania własnej polityki w dziedzinie rozwoju.

Jeżeli chodzi o ochronę konsumentów, grupa zauważyła, że większość z przyjętych aktów prawnych opiera się w istocie na innych postanowieniach traktatu niż art. 153. Jednak fakt, że (co najmniej) dyrektywy mogą być przyjmowane na mocy art. 153, sprawił, że logiczne jest zaklasyfikowanie ochrony konsumentów do dzielonych kompetencji.

Odbyła się także ogólna dyskusja na temat przedmiotu poszczególnych artykułów dotyczących środków wsparcia, włącznie z propozycjami istotnych poprawek albo zwiększających, albo ograniczających zakres niektórych postanowień. Jednakże grupa zdecydowała o skoncentrowaniu się na abstrakcyjnym zagadnieniu dotyczącym środków wsparcia i nie chciała podejmować jakichkolwiek decyzji co do szczegółowych i rzeczowych poprawek obowiązującego traktatu w tej kwestii.

Co do propozycji ustanowienia walki z narkotykami, obszarem, w którym można by podjąć środki wsparcia, uznano, że częściowo problematykę tę zawarto już w art. 152 TWE (polekowe powikłania zdrowotne) i że częściowo za podlega ona Grupie roboczej zajmującej się sprawami wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (WG X).

Propozycja przewidująca przyjęcie środków wsparcia w odniesieniu do sportu międzynarodowego nie została szeroko podtrzymana.

Zalecenie:

Następujące sprawy powinny być uważane za sprawy objęte środkami wsparcia:

- ♦ *Zatrudnienie (artykuły 125-130 TWE)*
- ♦ *Edukacja i kształcenie zawodowe (artykuły 149 i 150 TWE)*
- ♦ *Kultura (art. 151 TWE)*
- ♦ *Zdrowie ludności (art. 152 TWE)*
- ♦ *Sieci transeuropejskie (artykuły 154-156 TWE)*
- ♦ *Przemysł (art. 157 TWE)*
- ♦ *Badania i rozwój (artykuły. 163-173 TWE)¹¹*

7. ZASADY WYKONYWANIA KOMPETENCJI UNIJNYCH

Tytuł traktatu w sprawie kompetencji musi zawierać rozdział dotyczący zasad z zakresu wykonywania kompetencji unijnych. Punktem wyjścia dla Grupy roboczej były generalne zasady wspólnego dobra i solidarności. Poza tymi bardziej abstrakcyjnymi, a przy tym jednak fundamentalnymi zasadami wzięto pod uwagę wiele zasad prawnych. Zasady o bezpośrednim znaczeniu dla prac grupy omówiono dość wnikliwie w niniejszym sprawozdaniu. Innymi zajęto się pobieżnie później.

ZASADA PRYZNANYCH KOMPETENCJI

Zasada przyznanych kompetencji zawarta w art. 5(1) TWE jest podstawową zasadą prawa unijnego. W wąskim znaczeniu tego słowa ustanawia podstawowy warunek realizowania wszelkich działań unijnych.

W szerszym znaczeniu zasada ta jest podstawowym środkiem zabezpieczającym dla państw członkowskich, zapewniającym, że utrzymają one kompetencje, które nie zostały przydzielone Unii. W opinii Grupy roboczej ten ostatni aspekt zasady przyznanych kompetencji powinien zostać wyraźnie określony w traktacie. Taka poprawka ustanowiłaby sama w sobie założenie na korzyść kompetencji krajowych.

Zalecenie:

- ♦ *Do przyszłego traktatu powinien zostać włączony wyraźny tekst stwierdzający, że wszelkie kompetencje, których traktat nie powierzył Unii, pozostają kompetencjami państw członkowskich.*

¹¹ Grupa nie brała pod uwagę kompetencji unijnych wynikających z Traktatu ustanawiającego EURATOM, które są prawdopodobnie dzielonymi kompetencjami.

POSZANOWANIE TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Grupa omówiła sposoby jasnego stwierdzenia, że Unia szanuje pewne zasadnicze obszary odpowiedzialności państw członkowskich. Istniało szerokie poparcie dla takiego działania przez opracowanie fundamentalnej zasady, dziś uświęconej w art. 6(3) TUE, że UE powinna szanować tożsamość narodową swoich państw członkowskich. Należy dążyć do zapewnienia przejrzystości zasadniczym elementom składającym się na tożsamość narodową, które UE musi szanować podczas wykonywania swych kompetencji.

Dyskusja prowadzona w grupie dotyczyła dwóch obszarów głównych krajowych zakresów odpowiedzialności. Były to:

- ♦ Fundamentalne struktury i zasadnicze funkcje państwa członkowskiego, np.: (a) struktura polityczna i instytucjonalna, włącznie z rządem regionalnym i samorządem lokalnym; (b) obywatelstwo kraju; (c) terytorium; (d) status prawny kościołów i stowarzyszeń religijnych; (e) obrona narodowa i organizacja sił zbrojnych; (g) wybór języków;
- ♦ Podstawowe wybory w zakresie polityki publicznej i wartości socjalne państwa członkowskiego, np.: (a) polityka dystrybucji dochodu; (b) nakładanie i pobieranie podatków osobistych; (c) system świadczeń socjalnych; (d) system szkolnictwa; (e) system publicznej opieki zdrowotnej; (f) zachowanie i rozwój dziedzictwa kulturowego; (g) obowiązkowa służba wojskowa lub na rzecz społeczności lokalnej.

Dzięki wyjaśnieniu w art. 6(3) TUE, co stanowi tożsamość narodową państwa członkowskiego, wydaje się możliwe spełnienie podstawowych warunków wysuwanych przez Grupę roboczą i przez inne gremia, dotyczących zachowania roli i znaczenia państw członkowskich w traktacie. Jednocześnie dopuszczono do istnienia niezbędnego marginesu elastyczności. Jeżeli chodzi o tę ostatnią sprawę, odnotowano, że postanowienie nie jest klauzulą derogacyjną. Państwa członkowskie nadal będą miały obowiązek przestrzegania postanowień traktatów. Artykuł nie ustanawiałby więc definicji kompetencji państwa członkowskiego, bo tym samym wprowadzono by nieprawdziwe przesłanie mówiące o tym, że to Unia przyznaje kompetencje państwom członkowskim lub że działania Unii nigdy nie mogą mieć wpływu na te obszary.

Chodziłoby o większe uwidocznienie i uczynienie bardziej operacyjną istniejącej zasady, według której Unia podczas wykonywania swoich kompetencji jest zobowiązana do poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich. Klauzula ta niosłaby ważne przesłanie dla obywateli, a ponadto przekazywałaby instytucjom unijnym użyteczne wytyczne w sprawie wypełniania zadań Unii. Gdyby Trybunał Sprawiedliwości uzyskał kompetencje związane z takim artykułem w przyszłym podstawowym traktacie o znaczeniu konstytucyjnym, mógłby on zostać ostatecznym interpretatorem omawianego postanowienia, gdyby instytucje polityczne przekroczyły racjonalny margines oceny.

Biorąc pod uwagę jasne i precyzyjne zalecenia Grupy roboczej dotyczące zdefiniowania środków wsparcia, jak też dotyczące realizacji postanowień artykułów 94/95 i 308 TWE w obszarach objętych środkami wsparcia, uzyskano szerokie porozumienie co do tego, że w klauzuli na temat tożsamości nie będzie potrzebna szczegółowa wzmianka na temat podstawowych wyborów politycznych państw członkowskich.

Zalecenie:

- ♦ *Postanowienia zawarte w art. 6(3) TUE, mówiące o tym, że Unia respektuje tożsamość narodową państw członkowskich, należy uczynić bardziej przejrzystymi przez wyjaśnienie zasadniczych ele-*

mentów tej tożsamości, w tym między innymi fundamentalnych struktur i zasadniczych funkcji państw członkowskich, a w szczególności struktury politycznej i konstytucjonalnej, włącznie z regionalnymi i lokalnymi samorządami; wyborów państw członkowskich dotyczących języka, obywatelstwa narodowego, terytorium; statusu prawnego kościołów i stowarzyszeń religijnych; obrony narodowej i organizacji sił zbrojnych.

SZCZEGÓLNE ZASADY REGULUJĄCE RELACJE MIĘDZY KOMPETENCJAMI RYNKU WEWNĘTRZNEGO I ŚRODKAMI WSPARCIA

Grupa robocza omówiła współzależności między artykułami 94 i 95 dotyczącymi rynku wewnętrznego oraz obszarami polityki, w których mogą zostać przyjęte środki wsparcia. Wyrażane poglądy wahały się od sugestii w sprawie uchylenia artykułów 94 i 95 do utrzymania obecnego *status quo*. Śledząc dyskusję, można było stwierdzić, że przyjęty środek powinien być oparty na artykule, w którym ma on swój „środek ciężkości”. Jednakże pojęcie „środek ciężkości” uznano za zbyt techniczne i trudne do zrozumienia dla obywateli. Aby wyjaśnić sytuację prawną, należy stwierdzić w traktacie, że środki na rzecz ujednoczenia ustawodawstwa na podstawie postanowień traktatu dotyczących rynku wewnętrznego mogą być stosowane w odniesieniu do obszarów środków wsparcia wyłącznie wtedy, gdy podstawowe cele, istota i zamierzone skutki takich środków są związane z artykułami traktatu dotyczącymi tego rynku.

Zalecenie:

- ♦ *W traktacie należy stwierdzić, że środki mające na celu ujednoczenie ustawodawstwa, oparte na postanowieniach traktatu dotyczących rynku wewnętrznego, mogą dotyczyć obszarów środków wsparcia jedynie wtedy, gdy podstawowe cele, treść i zamierzone skutki takich środków są związane z artykułami traktatu dotyczącymi tego rynku.*

SCHEMAT INTENSYWNOŚCI DZIAŁAŃ UNIJNYCH

Poza zasadami, o których mowa wyżej, Grupa robocza omówiła schemat przekazany przez przedstawicieli Komisji, ustanawiający następujące rodzaje interwencji Wspólnoty, zależnie od intensywności działań wspólnotowych:

Działania legislacyjne:

- jednolite uregulowania (np. wspólna taryfa celna)
- harmonizacja (np. prawa spółek)
- minimalna harmonizacja (np. ochrona konsumentów)
- wzajemne uznawanie i wzajemne połączenia systemów prawnych (np. wzajemne uznawanie kwalifikacji; zabezpieczenie społeczne oddelegowanych pracowników)

Działania inne niż prawne (w zakresie których kompetencje legislacyjne mają z zasady państwa członkowskie):

- wspólne działania (np. misje policyjne na Bałkanach)
- obowiązkowa koordynacja polityki różnych krajów (np. szerokie wytyczne na temat polityki gospodarczej)

- programy wsparcia finansowego (np. programy związane z edukacją i zdrowiem)
- niewiążąca koordynacja polityki różnych krajów (np. zwalczanie wykluczenia społecznego)

Niektórzy członkowie Grupy roboczej uznali, że taka hierarchia intensywności powinna zostać wprowadzona do traktatu jako oddzielna zasada prawna, łącznie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Inni uznali, że taka „skala interwencji” byłaby użytecznym elementem w przyszłym opracowywaniu zasad subsydiarności i proporcjonalności.

INNE OGÓLNE ZASADY REGULUJĄCE WYKONYWANIE KOMPETENCJI

Grupa robocza uzgodniła, bez szczegółowych dyskusji, że oprócz wyżej omówionych, następujące zasady powinny także zostać włączone do tytułu dotyczącego kompetencji w przyszłym traktacie:

- zasada subsydiarności
- zasada proporcjonalności
- zasada nadrzędności prawa wspólnotowego
- zasada krajowej implementacji i realizacji (z wyjątkiem implementacji i realizacji przez Komisję w przypadkach przewidzianych w traktatach)
- podanie powodów przyjęcia aktu, włącznie z informacjami niezbędnymi do przeanalizowania zgodności z wymaganiami wszystkich ogólnych zasad regulujących wykonywanie kompetencji
- zasady wspólnego dobra i solidarności.

Zalecenie:

- ♦ *Rozdział na temat warunków wykonywania kompetencji w ogólnym tytule na temat kompetencji w przyszłym traktacie powinien, poza trzema podanymi wyżej zaleceniami, zawierać oddzielne klauzule obejmujące:*
 - *zasadę subsydiarności*
 - *zasadę proporcjonalności*
 - *zasadę nadrzędności prawa wspólnotowego*
 - *zasadę krajowej implementacji i realizacji (z wyjątkiem implementacji i realizacji przez Komisję w przypadkach przewidzianych w traktatach)*
 - *podanie powodów przyjęcia aktu, włącznie z informacjami niezbędnymi do przeanalizowania zgodności z wymaganiami wszystkich ogólnych zasad regulujących wykonywanie kompetencji*
 - *zasady wspólnego dobra i solidarności.*

8. ARTYKUŁ 308 TWE¹²

Zdecydowana większość członków grupy zgodziła się z opinią, że niezbędne jest zachowanie pewnego stopnia elastyczności w systemie kompetencji ustanawianym przez traktat, tak aby umożliwić Unii działania związane z niespodziewanymi zdarzeniami i wyzwaniami. Dlatego też należy zachować art. 308 TWE. Niektórzy członkowie uważali, że art. 308 jest z natury otwarty na nadużycia, w związku z czym powinien zostać skreślony.

Uzyskano powszechną zgodę co do tego, że elastyczność nie powinna oznaczać braku przejrzystości lub jasności w zakresie przyznania kompetencji Unii. Podzielano także pogląd, że klauzula na temat elastyczności nigdy nie może powodować wrażenia, że Unia definiuje własne kompetencje. Postanowienie to wzbudziło zaniepokojenie i kontrowersje w niektórych państwach członkowskich, zwłaszcza z powodu obaw, że może ono podważyć zasadę przyznanych kompetencji. Większość członków uznała, że konieczne jest wyjaśnienie, a być może także zaostrożenie warunków jego stosowania.

Grupa zauważyła, że art. 308 może być stosowany tylko wtedy, gdy niezbędne są działania wspólnotowe, tj. jeżeli zadowalającego wyniku nie da się uzyskać poprzez działania w skali krajowej. Jednakże żaden z zapisów traktatu nie wyklucza zastosowania zasady subsydiarności w odniesieniu do aktów przyjętych na mocy artykułu 308.

Aby uniknąć obecnego powtarzanego powoływania się na artykuł 308 w niektórych obszarach, np. pomocy w ramach bilansu płatności państwom trzecim, praw własności intelektualnej, energetyki, ochrony cywilnej, jak też ustanawiania agencji, Grupa robocza osiągnęła porozumienie w sprawie potrzeby zalecenia nowych szczegółowych podstaw prawnych w traktacie dla takich obszarów polityki, gdyby Unia życzyła sobie realizacji polityki w ich obrębie. Jeżeli chodzi o turystykę, o której wspomniano w art. 3 (u) TWE, łącznie z energetyką i ochroną cywilną, grupa porozumiała się co do braku konieczności wprowadzenia oddzielnego artykułu traktatu w tej sprawie. Grupa uznała, że jest nieprawidłowością wymienienie pewnych spraw w art. 3 TWE bez odpowiedniego artykułu traktatu ustanawiającego cele polityki i kompetencje. W związku z tym Grupa robocza stwierdziła, że art. 3 (u) TWE powinien zostać odpowiednio dostosowany.

Grupa robocza przedyskutowała dwa różne sposoby wprowadzenia poprawek do art. 308:

LEPSZE KRYTERIA

Przeważała generalna zgoda co do tego, iż art. 308 nie może służyć:

- „jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji [Unii] poza ogólne ramy [traktatowej]” lub „być wykorzystywana jako podstawa do przyjęcia postanowień, których efektem byłaby zasadniczo nowelizacja traktatu”¹³ lub
- jako podstawa działań harmonizujących w obszarach polityki, w których Unia wyklucza harmonizację¹⁴.

¹² Grupa robocza nie omówiła wpływu na artykuł 308 ewentualnego połączenia TUE i TWE w jeden dokument lub struktury filarowej Unii. Dyskusja na ten temat przesądziłaby o wyniku prac innych gremiów Konwentu. Jednakże grupa zauważyła, że mogą powstać bardzo poważne problemy związane z art. 308 TWE, zwłaszcza w przypadku fuzji filarów 1 i 2.

¹³ Zob.: Opinia 2/94.

¹⁴ Zob.: Wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Edynburgu w 1992 r.

Zasugerowano, że jedyne środki mające na celu „ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego” powinny podlegać art. 308. Kilku członków Grupy roboczej uznało, że takie ograniczenie byłoby zbyt wąskie, gdyż większość aktów przyjmowanych na mocy art. 308 dotyczyła innych zagadnień. Ponadto zagadnienia związane z rynkiem wewnętrznym zostały już uregulowane w art. 95 TWE.

Inni sugerowali unowocześnienie podanego obecnie w art. 308 warunku, na mocy którego środek musi istnieć „w ramach wspólnego rynku”. W celu sprawienia, by warunek ten był w większym stopniu operacyjny, a przez to ułatwienia efektywnej kontroli, zasugerowali, że środek przyjęty na mocy art. 308 powinien istnieć „w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, Unii Gospodarczo-Walutowej bądź też realizacji wspólnych polityk lub działań, o których mowa w artykułach 3 i 4”¹⁵.

Niektórzy członkowie grupy zaproponowali, aby wyjaśnić, że na mocy tego artykułu można przyjmować wyłącznie środki mające na celu stawienie czoła nieprzewidzianym zdarzeniom. Jednakże w miarę upływu czasu coraz trudniejsze staje się ustalenie tego, co można było przewidzieć w momencie uchwalania traktatu.

NOWE WYMAGANIA PROCEDURALNE

Członkowie grupy porozumeli się co do tego, że nadal powinna być wymagana jednogłośnie Rady na mocy art. 308. Gdy rozważono ją w kontekście rozszerzenia, wskazano na fakt, że wymóg jednogłośności w Unii np. 25 państw członkowskich może powodować ograniczenie stosowania art. 308. Nadal powinna być wymagana zgoda lub innego rodzaju znaczne zaangażowanie Parlamentu Europejskiego.

Grupa omówiła sprawę możliwej kontroli sądowej czerpiącej inspirację z art. 300(6) TWE dotyczącego zawierania porozumień międzynarodowych lub artykułu 95(3-4) EWWS. Według poglądu podzielanego przez większość, ze względu na wymóg jednogłośności na mocy art. 308 w rzeczywistości może się okazać przydatne danie każdemu państwu członkowskiemu i Komisji możliwości wnoszenia wniosku o opinię *ex ante* do Trybunału Sprawiedliwości. Taka możliwość mogłaby pozwolić na uniknięcie sytuacji impasu w obrębie Rady w sprawie zakresu stosowania art. 308.

Wysunięto kilka sugestii mających na celu umożliwienie przyjmowania aktów prawnych na mocy art. 308, aby „przejąć z powrotem kompetencje przekazane Unii” z wykorzystaniem tego artykułu. Większość członków Grupy roboczej podzieliła pogląd, że taka klauzula mogłaby powodować błędne wrażenie, że art. 308 jest w rzeczywistości postanowieniem o „kompetencjach do kompetencji”. Ponadto wszystko, czego potrzeba do przywrócenia swobody działania państwom członkowskim w sprawach uregulowanych w art. 308, to uchylenie takiego aktu prawnego. Dlatego większość popierała ideę szczegółowego postanowienia umożliwiającego uchylanie aktów przyjętych na mocy art. 308 kwalifikowaną większością głosów. Ponieważ większość kwalifikowana będzie prawdopodobnie ogólną zasadą przyjmowania aktów prawnych na mocy innych postanowień przyszłego traktatu, taka klauzula uprościłaby także uchylanie aktów przyjętych wspólnie na mocy art. 308 i innych artykułów traktatu.

Grupa robocza generalnie uznała, że art. 308 jest ważnym postanowieniem o znaczeniu konstytucyjnym, które – zależnie od jego ostatecznego kształtu i zakresu – mogłoby w najlepszej sytuacji zostać umieszczone w generalnym tytule dotyczącym kompetencji, zawartym w przyszłym traktacie.

¹⁵ Ograniczając w ten sposób zastosowanie art. 308 TWE do ogólnej sfery podlegającej TWE, zgodnie z opisem w art. 2 tego traktatu.

Zalecenie:

- ♦ *Artykuł 308 TWE powinien zostać utrzymany, by zapewnić niezbędną elastyczność;*
- ♦ *Nadal powinna być wymagana jednogłośnie przy przyjmowaniu regulacji podlegających art. 308, przy czym powinna być wymagana zgoda lub innego rodzaju znaczne zaangażowanie z Parlamentu Europejskiego;*
- ♦ *Konieczne jest dostosowanie brzmienia art. 3(u) TWE. Należy przyjąć nowe, szczegółowe podstawy prawne w traktacie dotyczące spraw, które wcześniej były regulowane na podstawie art. 308, np. pożyczek w ramach bilansu płatniczego na rzecz państw trzecich, praw własności intelektualnej, polityki energetycznej, ochrony cywilnej i ustanawiania agencji, jeżeli Unia będzie chciała realizować politykę w tych obszarach;*
- ♦ *Aby umożliwić lepszą kontrolę stosowania artykułu 308, materialne i proceduralne warunki jego stosowania należy unowocześnić i wzmocnić w następujący sposób:*
 - *art. 308 nie może być podstawą rozszerzania zakresu kompetencji unijnych poza ogólne ramy traktatowe ani być stosowany jako podstawa przyjęcia postanowień, których efektem byłaby zasadniczo nowelizacja traktatu, ani też podstawa działań harmonizujących w obszarach polityki, w których Unia wyklucza harmonizację;*
- ♦ *Środek do przyjęcia na mocy artykułu 308 będzie wchodził w zakres wspólnego rynku, Unii Gospodarczej i Walutowej bądź też implementacji wspólnych polityk lub działań, o których mowa w art. 3 lub 4 TWE;*
- ♦ *Z mocy art. 308 powinna być dostępna kontrola sądowa ex ante, porównywalna z postanowieniami art. 300(6) TWE;*
- ♦ *Art. 308 powinien umożliwiać uchylanie aktów przyjętych na jego podstawie kwalifikowaną większością głosów.*

9. ADMINISTRACJA

Grupa robocza została poproszona przez Prezydium o rozważenie przedstawionego Konwentowi dokumentu dotyczącego dobrej administracji, efektywności i otwartości¹⁶. Zawarte są w nim sugestie, aby wprowadzić szczegółową podstawę prawną umożliwiającą przyjmowanie zasad UE dotyczących dobrej administracji, efektywności i otwarcia instytucji UE poprzez:

- zachowanie kultury administracyjnej w administracji UE, by zwiększyć efektywność i legitymację prawną,
- podkreślenie podstawowych zasad dobrej administracji pracy instytucji UE, np. obowiązków usługowych, obiektywności i bezstronności, zwiększonej otwartości, konsultacji i udoskonalonych działań antykorupcyjnych.

Sugestie spotkały się z ogólnym poparciem. Ich szczegółowa analiza obejmie pełną analizę aktualnej sytuacji prawnej w zakresie ogólnych zasad prawa dotyczącego dobrej administracji w interpretacji Trybunału Sprawiedliwości, jak też istniejących instrumentów prawnych Wspólnoty

¹⁶ WG V, dokument roboczy 13.

oraz wpływu artykułu o dobrym kierowaniu (ang. *good governance*) zawartego w deklaracji praw fundamentalnych (i ewentualnych konsekwencji wprowadzenia deklaracji do przyszłego traktatu)¹⁷. Istotne będą także propozycje rzecznika praw obywatelskich UE, mające takie same cele.

Mówiąc o dobrej administracji, omówiono inny dokument¹⁸, który czyni z poziomu krajowego administrowania ustawodawstwem UE sprawą leżącą we wspólnym interesie oraz upoważnienie UE do przyjmowania środków wsparcia w tym zakresie. Jedną z podstawowych zasad Unii (omówioną w punkcie 7 powyżej) jest to, że za wdrażanie i wykonywanie praw unijnych odpowiedzialne są państwa członkowskie (z wyjątkiem przypadków, gdy traktat stanowi inaczej), przy czym istnieje oczywiście związek z tym obowiązkiem państw członkowskich zapewnienia, aby administracja i egzekwowanie były skuteczne i zgodne z prawem. Grupa robocza stwierdziła, że na tym tle oraz w perspektywie przyszłego traktatu dotyczącego Unii 25 lub większej liczby państw członkowskich sensowne będzie upoważnienie Unii do pomocy państwom członkowskim przez ułatwienie wymiany informacji i osób związanych z administrowaniem prawem unijnym oraz wsparcie wspólnych programów szkoleń i rozwoju. Takie postanowienie stanowiłoby dodatkowy obszar środków wsparcia, który powinien zostać dodany do tych wymienionych w punkcie 6.

Zalecenie:

- ♦ *Do przyszłego traktatu należy wprowadzić klauzulę nadającą Unii uprawnienia do przyjmowania zasad dobrego administrowania instytucjami UE;*
- ♦ *Do przyszłego traktatu należy wprowadzić klauzulę podkreślającą, że efektywność krajowych implementacji ustawodawstwa unijnego leży we wspólnym interesie, oraz nadającą Unii uprawnienia do przyjmowania środków wsparcia mających na celu ułatwienie wymiany informacji i osób w związku z krajowym administrowaniem prawem unijnym oraz z zapewnieniem Unii wsparcia na rzecz programów szkoleniowych i rozwojowych.*

¹⁷ Mowa tu także o Białej Księdze Komisji w sprawie dobrego kierowania, dok. COM (2001) 428.

¹⁸ WG V, dokument roboczy 21.