

SPRAWOZDANIE Z SESJI PLENARNEJ KONWENTU EUROPEJSKIEGO*, BRUKSELA, 12-13 WRZEŚNIA 2002 R.

Sekretariat Konwentu, Bruksela, 17 września 2002 r.

I OTWARCIE SESJI

Sesję otworzył przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing, przekazując wskazówki dotyczące programu prac w najbliższych miesiącach.

Przewodniczący podkreślił w swym wystąpieniu znaczenie uproszczenia systemu, tak by zapewnić mu przejrzystość, czytelność, przyczyniając się tym samym do jego pełniejszej akceptacji. Prace Konwentu Europejskiego powinny być prowadzone tak, by ich przebieg mógł być prezentowany w pełni zrozumiały sposób uczniom szkół średnich podczas zajęć z wychowania obywatelskiego. Przewodniczący wskazał, że uproszczenie jest bardzo złożonym zadaniem, które obejmuje nie tylko polityczne wybory, ale wymaga także rozstrzygnięcia wielu kwestii prawnych. Dwa zadania dotyczące uproszczenia powinny być przeprowadzone jednocześnie :

- uproszczenie instrumentów i procedur, tj. „architektury” administracyjnej i instytucjonalnej;
- uproszczenie tekstów dokumentów oraz traktatów, tj. „architektury” konstytucjonalnej.

W najbliższych dniach rozpoczną pracę cztery nowe grupy, które będą przedstawiać Konwentowi swoje sprawozdania w okresie między listopadem a grudniem. Przedmiotem debat plenarnych będą trzy tematy (polityka zagraniczna, polityka obronna oraz bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości), czwarty zaś (uproszczenie procedur i instrumentów) będzie przedmiotem obrad obecnej sesji plenarnej. Zagadnienia te będą mogły być następnie uzupełnione szczegółowymi stanowiskami członków Konwentu.

Równocześnie Konwent otrzyma sprawozdania tzw. pierwszej fali grup roboczych, począwszy od kwestii subsydiarności i osobowości prawnej, które będą głównymi punktami programu pierwszej październikowej sesji. Do końca grudnia Konwent powinien otrzymać i przedyskutować sprawozdania wszystkich dziesięciu grup roboczych, które będą pomocne w ostatniej fazie prac. Przewodniczący nalegał, by informacje o postępach grup roboczych były maksymalnie uproszczone.

Niezależnie od działalności grup roboczych, Konwent będzie pracował nad swym ostatecznym opracowaniem, tj. projektem traktatu konstytucyjnego dla Europy. Prezydium zamierza przedstawić Konwentowi zarys nowego traktatu na swojej drugiej sesji w październiku. Biorąc to pod uwagę, rozpoczęło już wstępną analizę struktury traktatu, tak aby przedstawić Konwentowi swe rekomendacje w tej materii. Przewodniczący wspominał o przygotowanym przez Sekretariat, przesłanym obiegiem do zainteresowanych, materiale do dyskusji dotyczącym uproszczenia traktatów. Celem tej procedury jest wyjaśnienie problemów wynikających z nadzwyczaj skomplikowanej kwestii: czy istniejące traktaty powinny być skonsolidowane, skodyfikowane, czy połączone.

* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00284en2.pdf>

Sprawa ta ma związek z kwestią osobowości prawnej. Jeżeli grupa robocza, którą kieruje wiceprzewodniczący Giuliano Amato, zarekomenduje uznanie jednej osobowości prawnej i jeżeli Konwent to zaakceptuje, można sobie wyobrazić połączenie dwóch obecnych traktatów: Traktatu o Wspólnocie Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej (co będzie przedmiotem dyskusji na pierwszej sesji plenarnej w październiku). We wspomnianym dokumencie na temat struktury nowego traktatu Prezydium zajmie stanowisko, czy w następstwie takiej fuzji należy optować za jednym połączonym traktatem, czy też przyjąć nowy pionowy podział na część konstytucyjną i część dotyczącą [wspólnych] polityk (sprawa ta będzie przedmiotem rozważań drugiej sesji październikowej).

Na początku przyszłego roku Prezydium zacznie opracowywać, tak aby przedstawić je Konwentowi, już bardziej konkretne propozycje, opierając się na dorobku jesiennej dyskusji nad strukturą traktatu oraz na wnioskach zawartych w licznych „blokach” [tematycznych], czyli wynikach debat nad sprawozdaniami poszczególnych grup roboczych, jakie będą prowadzone między październikiem a grudniem. W tym kontekście przewodniczący podkreślił znaczenie i wagę odpowiedniego wkładu poszczególnych członków, zwłaszcza wersję roboczą, jaką przedstawił Andrew Nicholas Duff.

II UPROSZCZENIE INSTRUMENTÓW I PROCEDUR

Debatę otworzył wiceprzewodniczący Guiliano Amato, który przewodniczy grupie roboczej zajmującej się uproszczeniem procedur i instrumentów legislacyjnych. W swoim wystąpieniu szczególny nacisk położył na nadmierne rozbudowywanie instrumentów i bardzo skomplikowane procedury podejmowania decyzji.

Mimo powszechnej zgody co do pilnej potrzeby uproszczenia instrumentów i procedur (w szczególności, jak wskazują niektórzy, w kontekście rozszerzenia UE), podkreślano, że takie uproszczenie nie jest celem samym w sobie, lecz instrumentem sprzyjającym demokracji i skuteczności.

Debata skupiła się na czterech kwestiach:

- (i) *W jaki sposób zmniejszyć liczbę instrumentów Unii, które służą realizacji jej kompetencji, i jak wyjaśnić ich skutki prawne?*

Istnieje zgoda co do potrzeby zmniejszenia liczby instrumentów. Duża grupa mówców opowiedziała się również za zmianą nazw instrumentów prawnych Unii, tak aby zbliżyć je do tradycji istniejącej w państwach członkowskich. „Dobrze znane sprawy powinny być nazywane w znany sposób”. Dlatego też instrumenty prawne Wspólnoty oraz dokumenty o charakterze ogólnym powinny być nazywane „ustawami europejskimi”, a nie rozporządzeniami, oraz „ramowymi ustawami europejskimi”, nie zaś dyrektywami. Termin „rozporządzenie” powinien być zastrzeżony dla aktów wykonawczych (trzeci poziom).

Niektórzy członkowie Konwentu podnieśli kwestię standaryzacji instrumentów trzech filarów, zwłaszcza na obszarze między pierwszym filarem (wspólnotowym) a trzecim (współpraca w sprawach karnych).

Pewna grupa mówców zwracała uwagę na konieczność zmniejszenia liczby nieobowiązujących instrumentów, które powodują określone wątpliwości obywateli. Inni członkowie Konwentu stawali w obronie elastyczności niektórych instrumentów, a jeszcze inni utrzymywali, że niemożliwa jest korelacja między rodzajami instrumentów prawnych a kategoriami kompetencji. Wiele osób wnioskowało o wprowadzenie do traktatów otwartej metody koordynacji.

(ii) *Konieczne jest stworzenie jasnej klasyfikacji instrumentów prawnych, zgodnie z ich pozycją w hierarchii (zhierarchizowanie legislacji)*

Nadanie nazw ustawom wspólnotowym, tak aby były bardziej zrozumiałe i bardziej przystawały do skutków prawnych, powiązane ze stworzeniem wyraźnej hierarchii norm, o co wnioskowało wielu członków Konwentu. Sądzą oni, że taka hierarchia mogłaby – po pierwsze i przede wszystkim – pomóc w rozróżnieniu norm (drugi poziom), które mieszczą się w zakresie zadań legislacyjnych Rady i Parlamentu Europejskiego, od norm (trzeci poziom), które leżą w zakresie odpowiedzialności organów wykonawczych. Zdaniem niektórych, funkcja ta powinna być powierzona wyłącznie Komisji, działającej pod dokładną kontrolą Rady i Parlamentu. Istniałyby wówczas trzy poziomy norm – konstytucyjny, prawny i regulacyjny. Jeden z członków Konwentu poparł jeszcze dalej idące uproszczenie: powinny istnieć tylko ustawy i zalecenia. Niektórzy rozważali konieczność wzmocnienia niezależności i zakresu odpowiedzialności Komisji w przyjmowaniu norm. Inni uważali, że klasyczne zasady podziału władzy nie powinny być przenoszone na grunt Unii.

Normy drugiego stopnia mogłyby się stać ustawami lub ustawami ramowymi. Trzecią kategorią proponowaną przez wielu mówców były „ustawy organiczne”, zastrzeżone do spraw konstytucyjnych. Niektórzy członkowie Konwentu wyrażali przekonanie, że powinien istnieć związek między kategoriami instrumentów lub aktów a odpowiednimi procedurami służącymi do ich przyjęcia. Niektórzy proponowali nawet, aby jednomyślne głosowanie w Radzie było ograniczone do ustaw organicznych.

Niektórzy członkowie Konwentu wyrazili pogląd, że jaśniejsza hierarchia norm mogłaby się przyczynić do bardziej czytelnego dla obywateli określenia zakresu odpowiedzialności zarówno w ramach Unii, jak i między instytucjami oraz między Unią a państwami członkowskimi. Inni, przeciwnie, nalegali na dualizm w funkcjach wykonawczych, a nawet ostrzegali przed niebezpieczeństwem zbyt dużego uproszczenia hierarchii. Jeszcze inni podkreślali, że najważniejsza sprawa to poziom merytoryczny ustaw oraz sprostanie oczekiwaniom i potrzebom obywateli, a nie klasyfikacja jako taka. Dla społeczeństwa nazwy i liczba ustaw nie mają żadnego znaczenia, liczy się tylko ich jakość.

Kilku członków podniosło kwestię tzw. komitologii, opowiadając się za koniecznością przejrzystości w tej materii oraz uproszczeniem procedur komitetów. Niektórzy wnioskowali o ograniczenie zadań komitetów do poziomu wyłącznie konstytucyjnego. Inni bronili ich roli w Komisji, widząc w nich bardzo przydatne źródło wiedzy przy wprowadzaniu norm Wspólnoty. Jeden z członków optował za całkowitą likwidacją komitetów, wielu natomiast za ograniczeniem ich liczby.

(iii) *Jak usprawnić istniejące procedury legislacyjne? Jak można zredukować ich liczbę?*

Wielu członków Konwentu zgłaszało potrzebę połączenia procedury współdecydowania z systemem głosowania większością kwalifikowaną w Radzie. Stałoby się to ogólną regułą w podejmowaniu decyzji na poziomie legislacyjnym. Pomysł zniesienia procedury współpracy uzyskał szerokie poparcie. Znacząca liczba mówców uznała, że procedura udzielania zgody powinna być stosowana jedynie przy ratyfikacji umów międzynarodowych.

Przedmiotem debaty była też inicjatywa legislacyjna. Mimo iż większość uznała, że prawo podejmowania inicjatywy powinno pozostać wyłącznym prawem Komisji, to jednak niektórzy członkowie domagali się, aby prawo podejmowania inicjatywy legislacyjnej zostało przyznane także Radzie lub Parlamentowi

Europejskiemu. Zwrócono przy tym uwagę, że Komisja działa z własnej inicjatywy tylko w około 10% przypadków, natomiast w większości odpowiada na wnioski Rady i Parlamentu lub nawet pochodzące od różnych instytucji społecznych lub gospodarczych.

(iv) Czy pewne procedury mogą być uproszczone? Współdecydowanie? Procedura budżetowa?

Niektórzy członkowie Konwentu byli zdania, że uproszczenie procedur nie jest celem samym w sobie, a rzeczywiście ważne jest zapewnienie demokratycznej kontroli. W kontekście współdecydowania i z myślą o przyspieszeniu procesu, niektórzy członkowie zaproponowali sformalizowanie mechanizmu dialogu między różnymi instytucjami (nieformalnego dialogu), który już w praktyce stał się niezbędnym.

Jeśli chodzi o procedurę zatwierdzania budżetu, wydaje się, że istnieje szeroka zgoda na zniesienie klasyfikacji wydatków budżetowych jako obowiązkowych i nieobowiązkowych. Wielu członków Konwentu domagało się zastąpienia procedury budżetowej przez współdecydowanie. Niektórzy optowali za włączeniem do traktatów mechanizmów umów międzyinstytucjonalnych w sprawie perspektywy finansowej. Niektórzy mówcy poruszyli kwestie dotyczące finansowania Unii.

III SPRAWOZDANIE PRZEWODNICZĄCEGO ÍÑIGO MÉNDEZA DE VIGO Z POSTĘPU PRAC 1. GRUPY ROBOCZEJ (DS. SUBSYDIARNOŚCI)

Według Íñigo Méndeza de Vigo, zasada subsydiarności była stosowana i monitorowana przez instytucje. Teza ta stała się dla grupy punktem wyjścia dyskusji o usprawnieniu systemu.

Jednocześnie założono, iż:

- nie ma potrzeby tworzenia jakichkolwiek nowych instytucji;
- nie należy blokować, stawiać nieuzasadnionych wymagań lub komplikować procedur legislacyjnych.

Grupa zgodziła się przyjąć następujące podejście w tym względzie:

- w trakcie fazy przedlegislacyjnej Komisja Europejska powinna nawet w większym niż obecnie stopniu wyjaśniać finansowe i legislacyjne konsekwencje swoich propozycji;
- jeśli chodzi o sam proces legislacyjny, grupa przeanalizowała mechanizm wczesnego ostrzegania, w który zaangażowałyby się głównie parlamenty narodowe. Jeśli mechanizm ten byłby zainicjowany przez znaczącą liczbę parlamentów, ustawodawca musiałby przedstawić bardziej szczegółowe uzasadnienie [planowanej] ustawy w aspekcie subsydiarności. Jeżeli znacząca liczba (do określenia) parlamentów interweniowałaby w tej sprawie, Komisja musiałaby ponownie przeanalizować swą propozycję. Zaproponowano także tryb kontroli tekstów dostarczanych do Komitetu Koncyliacyjnego podobny do tego, jaki funkcjonuje w parlamentach narodowych. Nie byłby to mechanizm zgłaszania weta, ale raczej rodzaj politycznej kontroli;
- po zakończeniu procedury legislacyjnej parlamenty narodowe mogłyby wносить sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli wcześniej skorzystały z mechanizmu wczesnego ostrzegania.

Po wystąpieniu Méndeza de Vigo, na które oczekiwano z dużym zainteresowaniem, niektórzy mówcy wyrazili niepokój o prawo wnoszenia apelacji do sądu,

które zostałyby przyznane narodowym parlamentom. Duża liczba członków wyrażała przekonanie, że połączenie go z mechanizmem wczesnego ostrzegania mogłoby doprowadzić do sytuacji, iż parlamenty rościłyby sobie prawo do apelacji poprzez systematyczne wykorzystywanie mechanizmu wczesnego ostrzegania, podczas gdy inni członkowie wskazywali na kryjące się w tym niebezpieczeństwo naruszenia jedności instytucjonalnej państw członkowskich *vis-à-vis* Unii. Poruszono również problem udziału regionów wyposażonych w uprawnienia legislacyjne w monitorowaniu stosowania zasady subsydiarności. Niektórzy członkowie z satysfakcją podkreślali zgodną koordynację prac z grupą roboczą ds. parlamentów narodowych.

IV SPRAWOZDANIE PRZEWODNICZĄCEGO GIULIANO AMATO Z POSTĘPU PRAC 3. GRUPY ROBOCZEJ (DS. OSOBOWOŚCI PRAWNEJ)

Wiceprzewodniczący [Konwentu] Giuliano Amato przedstawił sprawozdanie z postępu w pracach grupy roboczej zajmującej się kwestią osobowości prawnej, której przewodniczy (GR 3).

Wszyscy byli zgodni, że osobowość prawna Unii powinna być uznana w sposób jednoznaczny, kładąc tym samym kres niepewności w tym zakresie. Jest to podstawowy aspekt potwierdzenia międzynarodowej tożsamości Unii. Istnieje powszechna zgoda, poparta wypowiedziami służb prawnych instytucji UE, iż osobowość prawna Unii powinna zostać połączona z osobowością prawną Wspólnot. Byłoby to istotne uproszczenie obecnego systemu w relacjach ze światem zewnętrznym.

Kwestia fuzji osobowości prawnej spowodowała z kolei dyskusję, czy powinien być utrzymany dualizm dwóch głównych traktatów (Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Połączenie tych traktatów wzmocniłoby ideę prawdziwie jednolitych ram instytucjonalnych, z zastrzeżeniem specyficznych cech różnych filarów Unii, w szczególności dotyczących procedur podejmowania decyzji i instrumentów wykonawczych.

V SKŁAD OSOBOWY GRUP ROBOCZYCH („DRUGA FALA”)

Konwent została poinformowany o składzie grup roboczych, tzw. drugiej fali.

VI PYTANIA DODATKOWE

Nie było żadnych dodatkowych pytań.

VII KALENDARZ SPOTKAŃ W 2003 R.

Konwent został powiadomiony o terminach spotkań w 2003 r.

VIII NASTĘPNE SPOTKANIA KONWENTU

Przewodniczący spotkaniu Giuliano Amato oznajmił, że następna sesja Konwentu w dniach 3 i 4 października będzie poświęcona analizie sprawozdań grup roboczych ds. osobowości prawnej oraz subsydiarności. Konwent wysłucha także wystąpień António Vitorino i Giseli Stuart, którzy przekażą sprawozdanie o postępie prac ich grup roboczych: ds. Karty Praw Podstawowych oraz roli parlamentów krajowych.