

RAPORT PODSUMOWUJĄCY SESJĘ PLENARNĄ KONWENTU EUROPEJSKIEGO BRUKSELA, 28-29 PAŹDZIERNIKA 2002 R.*

Sekretariat Konwentu, Bruksela, 31 października 2002 r.

I. OTWARCIE SESJI

1. Projekt traktatu konstytucyjnego – prezentacja przewodniczącego

Zgodnie z ustaleniami Prezydium, przewodniczący omówił strukturę projektu przyszłego traktatu. Podkreślił, że jest to projekt traktatu konstytucyjnego, który odzwierciedla wolę nieomal całego Konwentu. Zastosowano podejście oparte na szerokim porozumieniu, osiągniętym podczas debaty na ostatniej sesji plenarnej, które zasada się na przyjęciu jednolitej osobowości prawnej, co z kolei stworzy podstawy do połączenia traktatów ustanawiających Wspólnotę Europejską i Unię Europejską. Ten jednolity tekst będzie się składał z trzech części:

- części pierwszej, zawierającej postanowienia ustanawiające strukturę instytucjonalną;
- części drugiej, poświęconej polityce i działaniom Unii;
- części trzeciej, zawierającej klauzule końcowe i postanowienia dotyczące ciągłości prawnej, zazwyczaj umieszczane w tego typu akcie konstytucyjnym.

(a) *Część pierwsza, składająca się z podstawowych postanowień (z tego względu musi być ona bardzo przejrzysta i jasno zdefiniowana), rozpoczynałaby się preambułą, a następnie określała:*

- czym jest Unia (jej definicja i charakter prawny);
- dlaczego państwa członkowskie podjęły decyzję o połączeniu się [w ramach Unii] (wspólne wartości i cele);
- co to znaczy być obywatelem Unii oraz podstawowe prawa Unii;
- kompetencje Unii; Unia ma tylko takie kompetencje, jakie zostaną jej nadane. Cele, jakimi są subsydiarność i proporcjonalność, zostałyby następnie określone w sposób szczegółowy;
- instytucje Unii;
- w jaki sposób – w kontekście osiągnięcia prostoty, przejrzystości i skuteczności – realizowane są działania Unii;
- zasady demokracji w Unii;
- finanse Unii;
- działania Unii na świecie;
- stosunki między Unią a jej najbliższym otoczeniem;
- koncepcję, że Unia jest otwarta dla wszystkich państw europejskich, które szanują jej wartości i prawa podstawowe oraz akceptują jej zasady.

(b) *Część druga traktatu, dotycząca polityki i działań Unii, będzie zawierać wiele klauzul z istniejących traktatów. Poprawki, o technicznym charakterze, zostaną wprowadzone*

* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/ov00/00378en2.pdf>

do przepisów dotyczących polityki Unii – jest to operacja niezbędna, aby zapewnić zgodność drugiej i pierwszej części.

- (c) *Część trzecia będzie się składać z postanowień końcowych oraz dotyczących ciągłości prawnej. W świetle ogólnego projektu – który odpowiada na potrzebę uproszczenia struktury traktatowej – logiczne i w zasadzie nieuniknione będzie zastąpienie istniejących traktatów nowym traktatem konstytucyjnym. Wychodząc z tego założenia, postanowienia końcowe powinny zawierać klauzule gwarantujące ciągłość prawną w odniesieniu do Wspólnoty i Unii Europejskiej.*

W drugiej części dokumentu zawierającego projekt traktatu (Konwent 369/02) ogólnie przedstawiono postanowienia podstawowej części traktatu, pokazując artykulację projektu traktatu konstytucyjnego i miejsca różnych sekcji w tekście.

Przewodniczący zauważył, że niektóre z przyjętych założeń to rezultat tendencji, jakie ujawniły się podczas pracy Konwentu; inne zawierały propozycje różnych gremiów, jednak będą musiały jeszcze zostać przedyskutowane lub rozwinięte. Kwestiami, czy pewne artykuły zostaną zachowane i jaka będzie ich treść, zajmie się Konwent podczas swych przyszłych dyskusji.

Przewodniczący stwierdził, że w kilku pierwszych miesiącach 2003 r., w zależności od wyników debaty w czasie sesji plenarnej nad zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach grupy roboczej, Prezydium zamierza przedstawić sekcje projektu traktatu przygotowane na podstawie zaproponowanych elementów bazowych. W ten sposób poszczególne „klocki” zostaną umieszczone na swoim miejscu w strukturze konstytucyjnej, a Konwent osiągnie swój cel.

2. Rola parlamentów krajowych

- debata nad sprawozdaniem 4. Grupy Roboczej, do spraw roli parlamentów narodowych, której przewodniczy Gisela Stuart (CONV 353/02)

Przewodnicząca grupy roboczej, Gisela Stuart, przedstawiła wnioski przyjęte przez grupę, zgodnie z jej ostatecznym sprawozdaniem (CONV 323/02). Grupa rozważała rolę parlamentów narodowych w kontekście trzech zasadniczych kwestii: nadzorowania działań rządów w Radzie, monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności oraz roli i funkcji wielostronnych sieci i mechanizmów międzyparlamentarnych.

Przewodnicząca przypomniała, że członkowie grupy doszli do wniosku, iż obowiązkiem parlamentów narodowych jest przede wszystkim rozliczanie rządów z decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim. Uzgodniono – co do zasady, że w celu udoskonalenia narodowych systemów nadzoru byłaby pożyteczna wymiana tzw. najlepszych praktyk. Grupa uznała również, że otwartość Rady przy pracach ustawodawczych jest niezwykle istotna dla skuteczności badań prowadzonych przez parlamenty narodowe. Grupa przedstawiła kilka rekomendacji dotyczących środków umocowujących, w tym wzmocnienia postanowień protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych, stanowiącego załącznik do Traktatu Amsterdamskiego. W zakresie subsydiarności grupa ogólnie przyjęła wnioski grupy roboczej pod przewodnictwem Mendeza de Vigo. Na koniec grupa przedstawiła kilka zaleceń w sprawie strukturalizacji stosunków między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Przewodniczący podkreślił, że ogólnym celem rekomendacji grupy było wzmocnienie zaangażowania parlamentów narodowych w UE, promowanie poczucia przynależności,

a także zapewnienie im możliwości zabierania głosu, w sposób konstruktywny, bez opóźniania procesu legislacyjnego na szczeblu europejskim. Przewodniczący dodał, że choć grupa osiągnęła porozumienie w wielu kwestiach, jej członkowie wyrażali pogląd, że niezbędna będzie debata plenarna dotycząca kwestii instytucjonalnych, nim będą mogli przyjąć wiążące stanowiska dotyczące propozycji nowego forum gromadzącego parlamenty narodowe i Parlament Europejski, w celu, na przykład, przeprowadzenia debaty dotyczącej orientacji politycznej i strategii UE.

Ogólna debata, jaka później nastąpiła, wykazała szerokie poparcie wśród członków Konwentu dla sprawozdania i rekomendacji grupy roboczej. Z debaty wyniknęły następujące kwestie dotyczące konkretnych elementów sprawozdania:

Powszechnie dostrzeżono wagę większego zaangażowania parlamentów narodowych w działania Unii: kilku członków wysunęło argumenty na rzecz szczególnego uwzględnienia ich roli w przyszłym traktacie konstytucyjnym. Podkreślona została rola parlamentów krajowych w zbliżaniu Unii do jej obywateli.

Zalecane środki, które pozwoliłyby na lepszy nadzór ze strony parlamentów narodowych, przy jednoczesnym pozostawieniu organizacji nadzoru krajowego każdemu państwu członkowskiemu, zgodnie z ich wymaganiami konstytucyjnymi i odpowiednimi ustaleniami wewnętrznymi, uzyskały powszechne poparcie: ułatwienie szybkiego dostępu zarówno do dokumentów konsultacyjnych, jak i propozycji legislacyjnych, poprzez bezpośrednie przekazywanie ich do parlamentów narodowych, zostało uznane za istotny krok. Podkreślono fakt, że rekomendacje zawarte w sprawozdaniu są konkretne i mogłyby zostać szybko wprowadzone w życie. Wielu dyskutantów położyło nacisk na fakt, że pełna otwartość Rady przy pełnieniu funkcji legislacyjnych jest niezbędna, by zapewnić skuteczny nadzór działań rządów w Radzie ze strony parlamentów, a także wyraziło poparcie dla rekomendacji grupy roboczej w tym zakresie.

Poparcie przez grupę wniosków Grupy Roboczej do spraw subsydiarności zostało przyjęte pozytywnie przez istotną liczbę członków, z których wielu położyło nacisk na rangę zaangażowania parlamentów narodowych na wczesnym etapie procedury ustawodawczej. Kilku członków przyjęło sugestie zawarte w sprawozdaniu grupy roboczej, zachęcające do dalszego wzmocnienia mechanizmu subsydiarności. Odnosi się to przede wszystkim do powiązania między subsydiarnością a proporcjonalnością, a także do propozycji, by nie ograniczać prawa do wniesienia odwołania wobec tych parlamentów narodowych, które na wczesnym etapie wydały umotywowaną opinię. Niektórzy członkowie powtórzyli swoje opinie, że regiony z uprawnieniami legislacyjnymi powinny mieć prawo wnoszenia odwołania w dziedzinach objętych zakresem ich uprawnień. Jeden z dyskutantów przypomniał swoje wątpliwości dotyczące mechanizmów wczesnego ostrzegania.

Znaczenie tworzenia sieci i wymiany dobrych praktyk między parlamentami narodowymi zostało podkreślone przez kilku członków, którzy postrzegali je jako kolejny sposób na wzrost świadomości parlamentów narodowych w zakresie działań Unii Europejskiej oraz zwiększenie ich zdolności do skutecznego nadzoru. Stwierdzili, że COSAC, prawdopodobnie zreformowany i wzmocniony, może odegrać istotną rolę w tym zakresie. Niektórzy proponowali utworzenie małego sekretariatu COSAC.

Rekomendacja grupy roboczej odnośnie do sformalizowania, w ramach traktatu, metody konwentu jako pramechanizmu służącego rozważeniu przyszłych zmian w traktacie spotkała się z pozytywną reakcją. Niektórzy sugerowali, że

formuła konwentu nie musi być ograniczona do przygotowania w przyszłości zmian w traktacie ani też konferencji międzyrządowych, lecz może mieć szersze zastosowanie.

Większa część debaty była poświęcona omówieniu inicjatyw na rzecz zaangażowania parlamentów narodowych w unijną debatę w sprawie zasadniczych kwestii strategicznych oraz związanych z polityką UE. Pomysły w tej dziedzinie obejmowały – oprócz wspomnianego modelu konwentu – coroczną organizację tygodnia europejskiego, jako wspólnego forum debaty europejskiej w każdym państwie członkowskim, organizację konferencji międzyparlamentarnych w konkretnych sprawach, a także utworzenie kongresu.

Bardzo wielu dyskutantów było niechętnych tworzeniu nowych instytucji lub organów, ponieważ – jak wskazywali – mogłoby to jeszcze bardziej skomplikować architekturę instytucjonalną; w tym kontekście kwestionowali rolę kongresu, który okresowo gromadziłby parlamentarzystów narodowych i europejskich. Kilku mówców było zdania, że Konwent powinien odłożyć rozpatrzenie tej kwestii do czasu szerszej debaty instytucjonalnej, która odbyłaby się na późniejszym etapie. Niektórzy uznali za sprawę ważną, aby mieć jasną i dokładną wizję celów i funkcji jakiegokolwiek nowego mechanizmu lub organu; natomiast niektórzy uznali za wystarczającą ideę możliwość zwołania konwentu (wraz z innymi istniejącymi sposobami rozwijania sieci między parlamentarzystami krajowymi a europejskimi).

Niemniej kilku przemawiających poparło ideę kongresu, o ile nie będzie on miał uprawnień legislacyjnych. Przedstawiono pewne sugestie dotyczące jego możliwych funkcji, dowodząc, że tego rodzaju forum może zapewnić pełniejszą kontrolę demokratyczną nad Radą Europejską i powinno być postrzegane jako uzupełniające w stosunku do Parlamentu Europejskiego. Osoby wyrażające swoje zainteresowanie ideą kongresu nie miały jednak jednolitego zdania na temat, czy kongres powinien odgrywać rolę przy nominacjach.

Przewodniczący, zamykając debatę, przedstawił następujące wnioski:

- Odnotowano znaczny stopień porozumienia w sprawie zdecydowanie silniejszego zaangażowania się parlamentów narodowych w działania Unii, a także uznania ich roli w kontekście przyszłego traktatu konstytucyjnego.
- Ich zaangażowanie powinno polegać przede wszystkim na skutecznej kontroli działań rządów narodowych; propozycje grupy roboczej w sprawie bezpośredniego przekazywania tekstów i innych środków praktycznych były więc mile widziane i popierane w trakcie sesji plenarnej.
- Ponownie potwierdzono poparcie dla rekomendacji Grupy Roboczej do spraw subsydiarności, a także w sprawie przyjęcia mechanizmu wczesnego ostrzegania.
- Uznano potrzebę wzmocnienia możliwości konsultacji i wymiany najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi.
- Zgłoszono kilka pomysłów, których celem byłoby skuteczniejsze zaangażowanie parlamentów narodowych w debatę nad ważnymi przedsięwzięciami Unii Europejskiej, w tym nad sformalizowaniem metody konwentu w traktacie konstytucyjnym, organizacją tygodni europejskich, konferencji międzyparlamentarnych dotyczących konkretnych zagadnień, a także stworzeniem kongresu, w którym co pewien czas spotykaliby się parlamentarzyści narodowi i europejscy. Konwent będzie musiał dalej badać potencjalną rolę i funkcje kongresu; w opinii przewodniczącego kongres taki mógłby odegrać ważną rolę (gromadząc doświadczonych parlamentarzystów narodowych,

a także współdziałając z Parlamentem Europejskim) w przybliżaniu debat dotyczących podstawowych zagadnień (np. rozszerzenia) szerszym kręgom opinii publicznej. Konwent zająłby się tymi zagadnieniami.

3. Raport okresowy Klausa Hänscha w sprawie działań 6. Grupy Roboczej, do spraw zarządzania gospodarką

4. Raport okresowy Henninga Christophersona w sprawie działań 5. Grupy Roboczej, do spraw kompetencji komplementarnych

Konwent wysłuchał sprawozdań z prac tych dwóch grup, które przedstawiają swoje raporty na następnym spotkaniu (7-8 listopada).

5. Karta Praw Podstawowych

- debata w sprawie raportu 2. Grupy Roboczej pod przewodnictwem Antonio Vitorino (CONV 354/02)

Grupę roboczą pod przewodnictwem komisarza Antonio Vitorino poproszono o przeanalizowanie:

- sposobu oraz konsekwencji włączenia Karty [Praw Podstawowych] do traktatów,
- sposobu oraz konsekwencji przystąpienia WE/UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC),
- dodatkowo grupa zbadała kwestię [możliwych] skutecznych środków sądowych oraz dostępu osób fizycznych do Trybunału Sprawiedliwości.

Rozpoczynając debatę, przewodniczący [Konwentu] pogratulował wszystkim członkom grupy oraz jej przewodniczącemu pomyślnego przygotowania konsensualnego raportu. Antonio Vitorino zwrócił uwagę na następujące punkty do opracowania:

Grupa podkreśliła, że decyzja polityczna dotycząca włączenia Karty [Praw Podstawowych] do traktatów leży w gestii Konwentu. Jednak wszyscy członkowie grupy albo silnie popierają włączenie Karty w formie, która stałaby się prawnie wiążąca i otrzymałaby status konstytucyjny, albo nie wykluczają pozytywnego rozpatrzenia takiego rozstrzygnięcia.

Jeśli chodzi o sposób włączenia [Karty], podstawowe warianty obejmowały: **albo** umieszczenie tekstu artykułów Karty na początku traktatu konstytucyjnego, w stosownym jego tytule lub rozdziale, **albo** wprowadzenie odpowiedniego odniesienia do Karty w określonym artykule traktatu konstytucyjnego; takie odniesienie mogłoby iść w parze z umieszczeniem Karty w traktacie konstytucyjnym w formie załącznika lub aneksu, jako szczególnej części traktatu konstytucyjnego, zawierającej tylko Kartę, lub jako odrębnego tekstu prawnego (np. w formie protokołu). Według jednego członka grupy, „bezpośrednie odniesienie” do Karty mogłoby zostać wykorzystane, aby sprawić, iż stanie się ona prawnie wiążąca, ale bez nadawania jej statusu konstytucyjnego.

W opinii członków grupy, treść Karty odpowiada zasadniczo konsensusowi osiągniętemu przez poprzedni Konwent, toteż grupa nie zaleciła jakichkolwiek znacznych modyfikacji. Aby jednak sprawić, że będzie ona w pełni przejrzysta i tworzyła zamkniętą całość, grupa zaproponowała poprawki w niektórych

klauzulach poziomych zawartych w Karcie. Omówiono również inne zagadnienia, np. preambułę Karty, rolę wyjaśnień Prezydium, a także kwestię artykułu 6(2).

Jeśli chodzi o sposób i konsekwencje przystąpienia WE/UE do EKPC, to wszyscy członkowie grupy albo zdecydowanie popierali, albo byli gotowi pozytywnie rozważyć upoważnienie konstytucjonalne, dzięki którym byłoby możliwe przystąpienie Unii do EKPC. W tej sprawie grupa położyła nacisk na dwie kwestie: ochronę autonomii prawa unijnego oraz Trybunału w Luksemburgu, a także wprowadzenia zabezpieczeń technicznych, które zapewnią, iż akcesja nie spowodowałaby zmiany podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi.

Członkowie grupy omówili też środki Unii, które są dostępne dla osób fizycznych, zwłaszcza w świetle podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej. W tym kontekście grupa zwróciła uwagę Konwentu na zagadnienie, czy warunki bezpośredniego dostępu osób fizycznych do Trybunału Sprawiedliwości (artykuł 230, paragraf czwarty Traktatu o WE) muszą zostać zreformowane, tak by zapewnić skuteczną ochronę sądową, czy nie. Grupa powstrzymała się od przedstawienia konkretnych rekomendacji, natomiast opowiedziała się za przekazaniem sprawy ewentualnej zmiany artykułu 230, paragraf czwarty, do dalszych analiz przez Konwent, w odpowiednim kontekście.

W ogólnej debacie wszyscy mówcy pozytywnie przyjęli wnioski grupy roboczej i gratulowali jej oraz jej przewodniczącemu sukcesu w przygotowaniu tak zgodnego raportu w tej złożonej kwestii, która w przeszłości powodowała problemy i niezgodę.

Zdecydowana większość przemawiających poparła włączenie Karty do traktatu konstytucyjnego, bowiem sprawiłoby to – jak argumentowali – że Karta stałaby się prawnie wiążącym tekstem o statusie konstytucyjnym. Inni zaś dodawali, iż na podstawie osiągniętego porozumienia oraz na warunkach określonych przez grupę byłoby gotowi do pozytywnego rozważenia takiego rozstrzygnięcia, zapominając o nieporozumieniach z przeszłości. Stwierdzono, że prawa podstawowe są kluczowym elementem, który poprzez włączenie Karty otrzyma właściwe miejsce w przyszłej konstytucji Unii, takie zaś włączenie byłoby logicznym następstwem ewolucji od wspólnoty ekonomicznej do politycznej unii wspólnych wartości.

Jeden z członków grupy podziękował grupie roboczej za pożyteczne i solidne prace techniczne, które pozwoliły pomyślnie rozstrzygnąć wiele trudnych kwestii związanych z Kartą, a także stwierdził, że decyzja polityczna dotycząca włączenia [Karty] powinna zostać podjęta we właściwym czasie na sesji plenarnej [Konwentu]. Inny członek tego gremium omówił problemy związane z Kartą, a zwłaszcza z jej postanowieniami dotyczącymi zatrudnienia i kwestii społecznych.

Odnosząc się do konkretnej już formy włączenia Karty, kilku przemawiających opowiedziało się za wariantem włączenia tekstu artykułów Karty do traktatu konstytucyjnego (wariant „a” w raporcie grupy). Według nich uwydatni to miejsce praw podstawowych w traktacie konstytucyjnym i przekaże obywatelom klarowny sygnał o ich symbolicznej wartości.

Z kolei kilku innych członków Konwentu wybrało drugi z podstawowych wariantów przedstawionych w sprawozdaniu grupy, tzn. włączenie Karty poprzez odniesienie do niej w odpowiednim artykule traktatu konstytucyjnego, a także, jak twierdzili niektórzy, dołączenie jej do traktatu w postaci załącznika lub aneksu, czyli jako odrębnego dokumentu prawnego. Przemawiający

argumentowali, że będzie to najlepszy sposób, aby uzyskać krótki i czytelny traktat, lepiej chronić integralność Karty i uniknąć komplikacji technicznych, jakie mogą wynikać z bezpośredniego włączenia Karty do traktatu.

Niewielu mówców wybrało opcję „pośredniego” odniesienia w artykule traktatu do Karty – jako źródła interpretacji praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa unijnego, argumentując, że nie wszystkie artykuły Karty mogłyby w ten sam sposób zawierać możliwe do dochodzenia w sądzie prawa dla obywateli lub że niektóre prawa z Karty potrzebowałyby bardziej precyzyjnego sformułowania.

Większość dyskutantów poparła koncepcję wprowadzenia poprawek do postanowień horyzontalnych Karty, zgodnie z propozycją grupy, wyrażając jednocześnie satysfakcję, iż poprawki te nie zmienią meritum Karty. Inni przemawiający pozytywnie przyjęli poprawki, jako zwiększające pewność i przejrzystość prawną oraz pozwalające na uwzględnienie w Karcie różnych tradycji prawnych, co tym samym może prowadzić do przyjęcia Karty jako prawnie wiążącego tekstu. Jeszcze inni wyrazili opinię, że choć poprawione klauzule horyzontalne, co zaproponowała grupa, nie były niezbędne i jedynie stwierdzały rzeczy oczywiste, to jednak nie zaszkodzą i mogą być przyjęte, jeśli pomogą osiągnąć konsensus w sprawie włączenia Karty jako prawnie wiążącego tekstu.

Jednak niektórzy członkowie Konwentu wyrazili zastrzeżenia do proponowanych przez grupę poprawek do artykułów horyzontalnych, uznając je za niepotrzebne lub potencjalnie rozmywające standard ochrony przewidziany przez Kartę, a także za sprzeczne z podstawową linią przestrzegania treści Karty. W szczególności argumentowano, że proponowany artykuł 52(5) dotyczący wpływu „zasad” Karty mógłby zostać zrozumiany jako przeciwstawiający się obowiązkowi, zawartemu w artykule 51(1), przestrzegania tych zasad oraz promowania ich stosowania, a także że nadmiernie ogranicza moc prawną tych zasad, które – według tych członków – powinny być ogólnie poddane ocenie sądowej, a nie tylko procedury podjęte specjalnie w celu wdrożenia tych zasad. Jeden z członków dostrzegł ambiwalencję sformułowania „z należyтым odniesieniem do zasady subsydiarności” w artykule 51(1) Karty, wyrażając wątpliwości co do możliwości wyegzekwowania pewnych postanowień Karty, podkreślił też potrzebę określenia, które artykuły Karty są – odpowiednio – prawami lub zasadami.

W kilku wystąpieniach zwrócono uwagę na potrzebę zachowania preambuły Karty, która zawiera ważne stwierdzenia dotyczące podstawowego charakteru Unii i jest wynikiem delikatnego politycznego kompromisu osiągniętego przez poprzedni Konwent; mówcy wezwali do włączenia preambuły do traktatu lub wykorzystania jej jako preambuły traktatu konstytucyjnego.

Kilku przemawiających podkreśliło wagę wyjaśnień, które zostały przygotowane z inicjatywy Prezydium poprzedniego Konwentu. Choć, jak podkreślali niektórzy, wyjaśnienia te nie mają jakiegokolwiek wartości prawnej, powinny być postrzegane jako pożyteczna wykładnia na przykład dla sądów czy władz krajów kandydujących, które nie brały udziału w przygotowywaniu Karty, albo jako ważny element ogólnej politycznej płaszczyzny dotyczącej Karty. Patrząc z tej perspektywy, przemawiający pozytywnie przyjęli rekomendacje grupy odnoszące się do przyjęcia wyjaśnień przedstawionych przez grupę roboczą w sprawie poprawek technicznych do Karty z pierwotnymi wyjaśnieniami. Jednak jeden z członków Konwentu przypomniał, że wyjaśnienia zostały sporządzone na wyłączną odpowiedzialność Prezydium i nie uczestniczył w nich poprzedni Konwent, który zdecydował, że nie zostaną [na forum Konwentu] omówione.

Znaczna większość przemawiających poparła włączenie do traktatu konstytucyjnego upoważnienia dla Unii do przystąpienia do EKPC. Kilku przemawiających pozytywnie przyjęło, w tym kontekście, wspólne porozumienie osiągnięte przez grupę w sprawie podstawowych zagadnień związanych z przystąpieniem do EKPC; przede wszystkim podkreślono, że autonomia prawa unijnego oraz stanowisko Trybunału Sprawiedliwości nie zostaną podważone przez akcesję; że mimo wykorzystania pewnych zabezpieczeń będzie oczywiste, że prawny „zakres” akcesji zostanie ograniczony do kompetencji Unii, nie prowadząc do jakiegokolwiek rozszerzenia tychże uprawnień; oraz że stanowiska krajowe wyrażone co do EKPC (oraz ich protokoły) pozostaną bez zmian. Kolejne zagadnienie, często zresztą poruszane, to teza, iż włączenie Karty i przystąpienie Unii do EKPC powinny być rozważane nie jako kwestie alternatywne, ale jako inicjatywy komplementarne, prowadzące do sytuacji istniejącej w krajowych systemach prawnych.

W tym kontekście kilku mówców podkreśliło swe zdecydowane poparcie dla przystąpienia Unii do EKPC i przypomniało główne argumenty za akcesją, jakie znalazły się w sprawozdaniu grupy. Niektórzy uznali przystąpienie Unii do EKPC za konieczność, jeżeli Karta stanie się prawnie wiążąca, tak aby zagwarantować, że stosunki między Trybunałem Praw Człowieka a Trybunałem Sprawiedliwości zostały właściwie ułożone; wezwano również do złożenia deklaracji politycznej w sprawie akcesji do Europejskiej Konwencji, która towarzyszyłaby traktatowi konstytucyjnemu.

Inni mówcy uznali, że Konwent powinien się ograniczyć do przygotowania podstawy prawnej przystąpienia Unii do EKPC, pozostawiając decyzje o stosownych negocjacjach oraz o sposobie akcesji instytucjom unijnym (na podstawie jednogłośnej decyzji Rady); jeden z dyskutantów stwierdził, że przed podjęciem takiej decyzji należy zbadać, czy tego rodzaju akcesja byłaby możliwa bez naruszania autonomii prawa unijnego, co wpłynęłoby na stanowiska państw członkowskich w odniesieniu do EKPC lub rozszerzenia kompetencji Unii.

Niewielu dyskutantów wyraziło zastrzeżenia wobec idei przystąpienia Unii do EKPC, przywołując swe wcześniejsze wątpliwości, czy nie doprowadzi to do niepotrzebnego przedłużenia procedury sądowej lub ryzyka rozszerzenia kompetencji Unii, albo podważenia uprawnień Trybunału Sprawiedliwości.

Kilku przemawiających podkreśliło wagę skutecznych środków sądowych i wezwało do rozszerzenia prawa osób fizycznych do składania pozwów do Trybunału Sprawiedliwości; niektórzy opowiedzieli się za dalszą dyskusją na ten temat. Podniesiono, że obecnie istnieją luki w ochronie, przy surowych warunkach ustanowionych w artykule 230, czwarty paragraf Traktatu o WE; zwrócono też uwagę na fakt, że artykuł ten wymienia jedynie pozwy przeciwko instytucjom, nie organom unijnym, a także obecne ograniczenia jurysdykcji w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jeden z członków wezwał do wzmocnienia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, co nada wyższą rangę ochronie skarg obywateli.

Podsumowując sesję, przewodniczący grupy roboczej podkreślił, że sprawozdanie grupy roboczej było kompromisem. Wyjaśnił, że artykuł 52(4), w zaproponowanej formie, wprowadziłby do Karty podejście stosowane już przez Trybunał Sprawiedliwości, zgodnie z którym wspólne tradycje konstytucyjne nie zobowiązują Trybunału do trzymania się najmniejszego wspólnego mianownika, ale raczej określają wspólne wartości państw członkowskich, które nie muszą znajdować odzwierciedlenie w tym samym zakresie oraz znaczeniu we wszystkich konstytucjach. Podkreślił, że Karta rozróżnia już w sposób przejrzysty i niepodważalny prawa podmiotowe oraz zasady, które nie nadają prawa do

samoegzekwowania konkretnych świadczeń, lecz wzywają do działań wdrażających; rozróżnienie, które jedynie zostanie przedstawione w jaśniejszy sposób w nowej klauzuli. Jeśli chodzi o „wyjaśnienia” dotyczące Karty, potwierdził, że wyjaśnienia grupy będą musiały zostać dodane do pierwotnych wyjaśnień podczas dalszych części prac Konwentu. Oświadczył, że chętnie też zredaguje i przedłoży Prezydium skonsolidowaną wersję projektu, w ścisłym porozumieniu z członkami grupy roboczej. Kończąc, przewodniczący stwierdził, że przystąpienie do EKPC nie doprowadzi do istotnych opóźnień w postępowaniu sądowym, gdyż obywatele już obecnie – w postępowaniach krajowych dotyczących prawa unijnego – powołują się na EKPC przed Trybunałem w Strasburgu; jednak w takich przypadkach akcesja Unii pozwoli domniemanemu sprawcy domniemanego naruszenia praw człowieka na obronę samodzielną, zdejmując ten obowiązek z państw członkowskich. Wskazał zarazem, że byłoby dziwne, gdyby Unia, która uznała przestrzeganie EKPC ze strony krajów kandydujących za warunek członkostwa, sama nie była w stanie tego uczynić.

Przewodniczący Konwentu ponownie pogratulował [Antonio] Vitorino i wyraził zdecydowane poparcie dla treści zawartych w jego podsumowaniu oraz w odpowiedziach podczas debaty.

6. Pierwsza debata na temat projektu traktatu konstytucyjnego

Członkowie Konwentu przedstawili swoje pierwsze opinie o projekcie traktatu, jaki w imieniu Prezydium przedstawił przewodniczący.

pozytywnie przyjęto zarys przyszłego traktatu; jego strukturę uznano za dobrą, podobnie jak zasadnicze cechy, zwłaszcza konstytucyjny charakter. Fakt, że traktat przybrał jednolity kształt, jednoznaczne nadanie jednolitej osobowości prawnej oraz przejrzystość i czytelność „szkieletu” projektu zostały docenione przez dyskutantów, zyskując opinię odważnego podejścia, które spełnia oczekiwania zarówno Konwentu, jak i obywateli Unii.

Przedstawiono też bardziej szczegółowe uwagi:

- kilku członków podkreśliło znaczenie istotnych elementów, zwłaszcza dotyczących kwestii instytucjonalnych, które wzmocniłyby strukturę; niektórzy dostrzegli w projekcie zarysu traktatu zrównoważony kompromis; inni poparli strukturę, ale pod warunkiem osiągnięcia ostatecznie porozumienia w kwestiach instytucjonalnych;
- niektórzy podkreślili z satysfakcją, że treści zawarte we wstępnym projekcie mogłyby w ostatecznej jego wersji spowodować, iż obywatele dostrzegą sens w byciu częścią unii politycznej, a nie tylko jednolitego rynku;
- niektórzy członkowie zaproponowali, aby artykuł 1 dotyczył osób fizycznych, a nie jedynie państw; zaproponowano też, aby dodać *passus*, iż obywatele Unii łączą te same wartości;
- kilku mówców wyraziło zastrzeżenia dotyczące drugiego akapitu artykułu 14 (obawiając się, że wspólne działania państw członkowskich to krok do tyłu w przypadku niektórych wspólnych polityk);
- kilku członków wskazało, że nowe polityki odzwierciedlają rzeczywiste priorytety Unii, jednak różniły się charakterem od „polityk wspólnotowych” i tym samym powinny zostać objęte specjalnymi procedurami;
- kilku członków wskazało na znaczenie podkreślenia w traktacie wielokulturowego charakteru Unii, podczas gdy inni wspomnieli o potrzebie odniesienia się do równości płci;

- jakkolwiek dyskusja dotycząca znalezienia nowej nazwy dla nowej Europy została uznana przez kilku mówców za bezcelową, jako że pojęcie „Unia Europejska” stało się już terminem utrwalonym, powszechnie używanym;
- niektórzy członkowie postulowali, by odniesienie do parlamentów krajowych znalazło się w podstawowej części traktatu;
- zwrócono też uwagę na kwestie dotyczące obywatelstwa, kompetencji, umieszczenia w projekcie „tytułu obronnego”, a także innych artykułów dotyczących **Kongresu** oraz prezydencji Rady, klauzul końcowych oraz procedur służących rewizji traktatu.

Odpowiadając na te uwagi i pytania, przewodniczący:

- położył nacisk na znaczny postęp, jaki widać w jednolitym traktacie wraz ze zniknięciem filarów, choć nie oznacza to automatycznie, że procedury i sposoby zostaną ujednoczone, ponieważ niezbędne mogą się okazać specjalne procedury, w zależności od charakteru poszczególnych polityk;
- potwierdził, że procedury decyzyjne, a zwłaszcza procedura ustawodawcza zostaną uwzględnione w podstawowej części traktatu;
- podkreślił, że parlamenty narodowe nie mogą być uważane za instytucje europejskie, jednak można się do nich odnosić w kontekście tych procedur, w które są zaangażowane (subsydiarność);
- wskazał, że kompetencje zostały już określone w istniejących traktatach, jednak zostaną omówione bardziej systematycznie w nowym traktacie;
- zauważył, że wspólna obrona była już przewidziana w obowiązujących postanowieniach Traktatu o UE (artykuł 17);
- powtórzył, że istnienie pewnych artykułów i ich treść będą zależały od wyników debaty w Konwencji; były one jednak wymieniane, aby pokazać, jakie mogłoby być ich miejsce w strukturze [traktatu].

Zamykając dyskusję, przewodniczący stwierdził, że już od początku 2003 r. Prezydium mogłoby – opierając się na zasadniczych kwestiach, jakie ujawniły się w czasie debaty nad wnioskami grup roboczych – przystąpić do przygotowania bardziej szczegółowych propozycji. Zagadnienia instytucjonalne, na które należy spojrzeć z ogólnego punktu widzenia, zostaną przekazane grupom roboczym, niemniej jednak będą one przedmiotem debaty na sesji plenarnej.

II. NASTĘPNA SESJA KONWENTU

Przewodniczący ogłosił, że następne spotkanie Konwentu odbędzie się o godzinie 15.00 w czwartek, 7 listopada, i o 9.30 w piątek, 8 listopada. Będzie ono poświęcone wysłuchaniu sprawozdań grup roboczych do spraw zarządzania gospodarką oraz kompetencji komplementarnych, a także debacie na temat „Europy społecznej”.