

SPRAWOZDANIE Z DODATKOWEJ SESJI PLENARNEJ KONWENTU EUROPEJSKIEGO* W BRUKSELI, 5 MARCA 2003 R.

Sekretariat Konwentu, Bruksela, 17 marca 2003 r.

Debata nad poprawkami do artykułów od 8 do 16 projektu konstytucji

Po zakończeniu sesji plenarnej, która odbyła się 28 lutego, a dotyczyła artykułów 8-16 projektu konstytucji oraz poprawek przedstawionych przez członków Konwentu, członkowie Konwentu wznowili dyskusję na ten temat podczas dodatkowej sesji. Przewodniczył jej Giuliano Amato, wiceprzewodniczący Konwentu. Poranne dyskusje skupiły się na artykułach 8 i 9 dotyczących zasad, a popołudniowe – na innych artykułach dotyczących kompetencji.

Artykuły 8-9: Zasady i ich stosowanie

Źródło kompetencji

1. Niektórzy członkowie Konwentu podkreślali, że artykuły dotyczące kompetencji (poczynając od artykułu 8(2) w sprawie zasady nadawania kompetencji) powinny stwierdzać, że to państwa członkowskie, a nie konstytucja nadają kompetencje. Dlatego odniesienie do konstytucji powinno być poprzedzone przyimkiem „w” (lub „w zgodzie z postanowieniami...”), a nie przyimkiem „przez”. Inni uznali, że skoro obecne traktaty już zawierają wyrażenie „władza nadana przez ten Traktat” (zob. np. artykuł 5(1) TWE), to nie ma potrzeby jego zmiany, ponieważ konstytucja formalnie pozostaje traktatem.

Struktura artykułów

2. Wielu członków Konwentu sugerowało unikanie powtórzeń dotyczących zasady lojalnej współpracy (artykuł 8(5), artykuł 9(4) (5) i artykuł 14), podobnie jak i tożsamości narodowej (artykuł 1(2) i artykuł 9(6)). Niektórzy zaproponowali rozważenie zasady lojalnej współpracy, prymatu prawa unijnego oraz poszanowania tożsamości narodowej w kontekście szerszym niż tylko kompetencji, na przykład w tytule I konstytucji. Inni postulowali połączenie artykułów 8 i 9, bez rozróżnienia między „zasadami” a ich „stosowaniem”.

* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00624en03.pdf>

Zasada subsydiarności (artykuł 8(3))

3. Kilku członków Konwentu było zdania, że nie należy kategorycznie wykluczyć stosowania zasady subsydiarności w przypadku wyłącznych kompetencji. Przedstawiono w tej kwestii różne argumenty:
 - wyłączność kompetencji nie oznacza, że Unia musi zawsze reagować, zasada subsydiarności może więc również wpływać na korzystanie z wyłącznych kompetencji;
 - subsydiarność determinuje również intensywność działania w sferze wyłącznych kompetencji;
 - subsydiarność jest zawsze stosowana na poziomie wdrażania działań unijnych, nawet w sferze wyłącznych kompetencji;
 - subsydiarność stosuje się przy korzystaniu ze wspólnych kompetencji, które stają się „wyłączne” w momencie, gdy się z nich korzysta;
 - subsydiarność stosuje się również w zarządzaniu mechanizmami umożliwiającymi Unii przekazywanie uprawnień państwom członkowskim, co zostało przewidziane w artykule 10(1).
4. Niektórzy uważali, że stosowanie zasady subsydiarności łączy się z poszerzeniem pojęcia i zmianą nazwy kompetencji, do których odnosi się termin „wyłączne” (zobacz niżej). Inni, zaś twierdzili, że konieczne jest dalsze wykluczanie stosowania zasady subsydiarności przy korzystaniu z wyłącznych kompetencji.
5. Kilku członków zaproponowało włączenie odniesienia do władz lokalnych i regionalnych po słowach „przez państwa członkowskie” (jak również w protokole na temat subsydiarności).

Mechanizm badania [przestrzegania] zasady subsydiarności (artykuł 9 (2))

6. Niektórzy zaproponowali, by nie ograniczać mechanizmu przez parlamenty narodowe tylko do samej zasady subsydiarności, ale objąć nim również zasadę proporcjonalności. Jeden z członków Konwentu zaproponował poszerzenie mechanizmu o Komitet Regionów.

Zasada prymatu (artykuł 9 (1))

7. Wielu członków Konwentu wyraziło zdecydowane poparcie utrzymania tej zasady w konstytucji, podczas gdy inni chcieliby co najmniej przereklamować jej zapis na mniej bezpośredni, odwołujący się – na przykład – do wykonywania kompetencji bez wyraźnego wspomnienia samej konstytucji lub, po prostu, poprzez wskazanie, że narodowe prawo nie mogłoby podlegać derogacji od prawa unijnego.

Tożsamość narodowa (artykuł 9 (6))

8. Zgłoszono kilka sugestii dotyczących odniesienia do tożsamości narodowej. Niektórzy opowiedzieli się za bardzo krótkim zapisem

na ten temat (jak w artykule 1 (2)), inni woleliby ustalenia bardziej szczegółowe, zawierające zwłaszcza odniesienie do władz lokalnych i regionalnych, różnorodności lingwistycznej, statusu kościołów (zobacz Deklaracja nr 11 w aneksie do Traktatu Amsterdamskiego) lub do bezpieczeństwa wewnętrznego. Obecne sformułowanie artykułu 9 (6) zostało jednak uznane przez niektórych za zbyt szczegółowe. Jeden z członków Konwentu wyraził niepewność co do słuszności odwoływania się do tożsamości narodowej, zwracając uwagę na niejasność tego pojęcia.

Zasada głównego nurtu

9. Wielu członków Konwentu podkreślało konieczność uwypuklenia niektórych istniejących zapisów na temat kompetencji horyzontalnych, wpływających na wszystkie sfery polityki (główny nurt), w szczególności jeśli chodzi o środowisko naturalne i równość płci. Takie stwierdzenie powinno się pojawić w części pierwszej konstytucji, a niektórzy sugerowali, że właściwym miejscem jest tu artykuł 8 (lub 9).

10. Przedstawiając wnioski, Giuliano Amato wskazał, że pewne punkty, co do których osiągnięto relatywne porozumienie, wymagają ponownego zbadania przez Prezydium. Chodzi tu o:
 - dodanie zasady głównego nurtu;
 - odniesienie do władz lokalnych i regionalnych;
 - odrębny artykuł na temat tożsamości narodowej;
 - źródło kompetencji: traktat mógłby raz na zawsze stanowić, na początku tekstu, że kompetencje wywodzą się z państw członkowskich.

Artykuły 10 do 16: Kategorie kompetencji

Kategorie kompetencji (artykuł 10) i podejście ogólne

11. Kilku członków Konwentu kwestionowało potrzebę [istnienia] paragrafów 3 i 4 (koordynacja polityki gospodarczej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), ponieważ sfery te nie stanowią kategorii kompetencji w sensie właściwym (bardziej w sensie nadawania kompetencji). Inni byli zdania, że sfery te raczej nie należą do kompetencji Unii, lecz do kompetencji państw członkowskich.

12. Niektórzy członkowie Konwentu zaproponowali stworzenie oddzielnej kategorii dla kompetencji koordynacyjnych w sensie ogólnym, w odróżnieniu od działań wspomagających. Kilku członków, idąc tym tropem, zasugerowało rozróżnienie, w obrębie wspólnych kompetencji, między różnymi sferami działań, w zależności od ich intensywności (na przykład, jeden rodzaj działań można by podej-

mować wyłącznie na podstawie zasad bądź kierując się minimalnymi regułami). Jeden z członków Konwentu zakwestionował pomysł ustanowienia zasady dzielenia się kompetencjami i precyzyjnego zdefiniowania zakresu kompetencji, bez stworzenia zarazem nawet listy indykatywnej i bez wskazania specyficznych cech charakterystycznych dla konkretnych sfer, w szczególności jeśli chodzi o rodzaj działań (niekoniecznie w części pierwszej traktatu).

13. I wreszcie, niektórzy dyskutanci kwestionowali czy, mając na uwadze artykuł 10 (6), wskazane jest powtarzanie odniesienia do części drugiej w artykułach 12 i 15 (wspólne kompetencje i działania wspomagające), kiedy nie ma takiego odniesienia w artykule 11 (wyłączne kompetencje).

Wyłączne kompetencje (artykuł 11)

14. Kilku członków Konwentu sugerowało zmianę nazwy kategorii „wyłącznych” kompetencji na „własne” bądź „nadane” kompetencje Unii lub – po prostu – na „kompetencje Unii”. Niektórzy uważali, że pojęcie wyłącznych kompetencji jest bardziej precyzyjne z prawnego punktu widzenia, podczas gdy inni twierdzili, że jest to mylące, szczególnie ze względu na to, że państwa członkowskie zachowały kompetencje wykonawcze i monitoringu w tych sferach, a także mogą być uprawnione przez Unię do działania.
15. Wspomniano o dodaniu do nowej kategorii niektórych dziedzin, takich jak: rynek wewnętrzny, organizacja rynków rolnych, spójność gospodarcza i społeczna oraz finansowanie Unii. Kilku członków Konwentu wspomniało również o Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz o sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Inni zaś wyrazili obawy co do traktowania pewnych dziedzin jako sfer wyłącznych kompetencji, w szczególności tzw. czterech swobód, lub pewnych, uznawanych za drażliwe, aspektów polityki handlowej. W kwestii czterech swobód kilku członków Konwentu zasugerowało przyznanie im bardziej wyróżniającej się pozycji, ale niekoniecznie w tytule na temat kompetencji.

Wspólne kompetencje (artykuł 12)

16. Kilku członków Konwentu poszukiwało wyjaśnienia pojęcia, w szczególności zapisu artykułu 12(3) („Tam gdzie Unia nie korzysta ze swoich kompetencji lub zaprzestaje korzystać ze swoich kompetencji...”) w odniesieniu do ostatniego zdania artykułu 10(2) („państwa członkowskie powinny wykorzystać własne kompetencje...”).
17. Kilku członków było zdania, że kategoria wspólnych kompetencji, która jest kategorią dodatkową, nie powinna zawierać nawet indyktywnej listy głównych sfer, których mogłyby one dotyczyć. Inni

– przeciwnie: proponowali dodanie pewnych zagadnień, takich jak: walka z dyskryminacją, równość płci, polityka imigracyjna, usługi o charakterze powszechnym oraz usługi publiczne, fiskalny wymiar rynku wewnętrznego, ochrona przed klęskami żywiołowymi, ochrona zwierząt itd. Kilku członków Konwentu uznało ochronę zdrowia za sferę działań wspomagających.

Koordinacja polityki gospodarczej (artykuł 13)

18. Wielu członków Konwentu zaproponowało rozważenie koordynacji polityki gospodarczej oraz polityki zatrudnienia, a nawet niektórych aspektów polityki społecznej, łącznie, jako całości. Niektórzy wskazali, że to nie Unia – jako taka – koordynuje politykę gospodarczą, ale państwa członkowskie lub, ostatecznie, Rada. Inni podkreślali, że nie można się cofać w tej dziedzinie, wskazując że obecny Traktat dotyczy „polityki gospodarczej”, a nie tylko koordynacji.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (artykuł 14)

19. Niektórzy proponowali wykreślenie tego artykułu, inni sugerowali umieszczenie wzmianki o wspólnej polityce obronnej.

Sfery działań wspomagających (artykuł 15)

20. Kilku członków Konwentu sugerowało uelastycznienie systemu poprzez stworzenie wyczerpującej listy sfer działań wspomagających. Niektórzy postulowali, by nie wykluczać z góry harmonizacji, nawet minimalnej, w kategorii sfer działań wspierających. Na koniec kilku członków Konwentu zaproponowało stosowanie określenia „kompetencje uzupełniające”, a nie „sfery działań wspomagających”.

Klauzula elastyczności (artykuł 16)

21. Kilku członków [Konwentu] przedstawiło alternatywne propozycje w odniesieniu do procedury ustalania zasad na podstawie tej klauzuli, w szczególności dotyczące roli Parlamentu Europejskiego i głosowania w Radzie (kwalifikowana większość). Niektórzy członkowie proponowali przereformowanie klauzuli, tak by mogła ona obowiązywać w dwóch kierunkach, tzn. również w kierunku ograniczenia kompetencji Unii. Ostatecznie zaproponowano zmianę terminu „klauzula elastyczności”.