

SPRAWOZDANIE Z DODATKOWEJ SESJI PLENARNEJ KONWENTU EUROPEJSKIEGO* W BRUKSELI, 26 MARCA 2003 R.

Sekretariat Konwentu, Bruksela, 8 kwietnia 2003 r.

DYSKUSJA NA TEMAT POPRAWEK DO ARTYKUŁÓW OD 1 DO 7 PROJEKTU KONSTYTUCJI

Po sesji plenarnej, która odbyła się 27 lutego, dotyczącej artykułów 1-7 projektu konstytucji oraz poprawek przedłożonych do rozpatrzenia przez członków Konwentu, Konwent kontynuował debatę podczas dodatkowej sesji. Przewodniczył jej Jean-Luc Dehaene, wiceprzewodniczący Konwentu.

Artykuł 1

Wiceprzewodniczący rozpoczął dyskusję krótkim nawiązaniem do obrad sesji plenarnej, na której omawiano te artykuły. Przypomniał główne tematy stanowiące przedmiot propozycji poprawek przedłożonych przez członków Konwentu. Stwierdził także, że w każdym przypadku Prezydium będzie dążyło do opracowania poprawionej wersji, która wyraźniej odzwierciedlałaby wyrażone obawy. W szczególności podkreślił fakt, że kompetencje Unii zostały jej przyznane przez państwa członkowskie, a nie na mocy konstytucji. Sugestia ta spotkała się z poparciem kilku członków Konwentu.

Artykuł 1 ust. 1

„Narody” czy „obywatele”

Wielu mówców opowiedziało się raczej za terminem „obywatele”, a nie „narody”. Wybór ten argumentowali faktem, że jest to termin bardziej współczesny, usankcjonowany Traktatem z Maastricht. W tym samym kontekście niektórzy mówcy podkreślali, że termin „obywatel” ma znaczenie prawne, czego nie można powiedzieć o określeniu „naród”. Niemniej inni członkowie podkreślali, że termin „narody” dokładniej odzwierciedla zasadniczą istotę Unii, do której nawiązuje ten artykuł. Ostatecznie niektórzy mówcy zaproponowali przeredagowanie tego ustępu, mające na celu uzgodnienie pojęć „narody” i „obywatele”.

„Konstytucja” czy „traktat konstytucyjny”

Niektóre osoby zabierające głos wyraziły opinię, że należy unikać wyrazu „konstytucja” i zastąpić go wyrażeniem „traktat konstytucyjny”, które oddaje ideę porozumienia osiągniętego przez państwa.

* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00674en3.pdf>

Ustanowienie Unii

Niektórzy mówcy zastanawiali się, czy zostanie zapewniona ciągłość prawna, jeżeli konstytucja będzie przewidywała „ustanowienie” Unii. Ich zdaniem rzecz nie polega na ustanowieniu Unii, gdyż Unia już istnieje, celem jest raczej podkreślenie nowego etapu w jej rozwoju. Wiceprzewodniczący wyjaśnił, że, po pierwsze, Unia ustanowiona na mocy konstytucji i tak zawsze byłaby sukcesorem Wspólnoty i obecnej Unii, po drugie zaś, postanowienia stanowiące gwarancję ciągłości prawnej znalazłyby się w ostatniej części konstytucji, zatytułowanej „Postanowienia końcowe”. Jeden z mówców podkreślił znaczenie odzwierciedlenia ciągłości prawnej w art. 1 i następnych, tak aby uniknąć wieloznaczności.

„Zasada federacji”

Niektórzy mówcy opowiedzieli się za skreśleniem wyrazu „federacja” w niniejszym ustępie, gdyż znaczenie prawne tego terminu jest różne w poszczególnych językach, w związku z czym należy go unikać, by zapobiec powstaniu rozbieżnych wykładni. Jeden z mówców zaproponował skreślenie drugiej części zdania (o brzmieniu: „w ramach których należy skoordynować polityki państw członkowskich, oraz które zarządzają niektórymi wspólnymi kompetencjami na zasadzie federacji”), argumentując, że jest ona zbyt czarna i nieistotna. Pozostali mówcy opowiadali się za zachowaniem tego postanowienia oraz terminu „federacja”, wierząc, że termin ów określa dokładniej i zwięźle niż inne wyrażenia bardzo szczególny sposób funkcjonowania Unii w kategoriach różnych jej kompetencji. Niektórzy mówcy zaproponowali, aby wyraz „federacja” zastąpić wyrazem „wspólnota” lub „ponadnarodowa”.

„Coraz ściślejszy związek”

Niektórzy członkowie Konwentu opowiadają się za wprowadzeniem do tego ustępu pojęcia „coraz ściślejszego związku”, które występuje w obowiązującym art. 1 Traktatu. Jeden z mówców zasugerował, że właściwym miejscem dla tego pojęcia jest preambuła konstytucji, ponieważ ma ona wybiegać w przyszłość. Jedna z członkiń Konwentu stwierdziła, że dostrzega związek między tą kwestią a terminem „na zasadzie federacji”: byłaby ona skłonna przyjąć to wyrażenie, ale z zastrzeżeniem, że konstytucja nie zawierałaby już wyrażenia „coraz ściślejszy związek”.

Punkty projektu

Niektórzy członkowie uznali formułę wstępną art. 1 za „banalną” i zaproponowali sformułowanie alternatywne, takie jak „zdecydowani wspólnie budować przyszłość”. Ponadto skrytykowano czasownik „zarządzać”, jako zbyt biurokratyczny.

Struktura ustępu

Niektórzy mówcy zaproponowali zmianę kolejności wyrazów drugiej części zdania, tak aby przed zapisem o koordynacji polityk państw członkowskich umieścić zapis o kompetencjach przyznanych Unii.

Artykuł 1 ust. 2

Kilku członków Konwentu podkreśliło potrzebę dokładniejszego sprecyzowania pojęcia „tożsamość narodowa” w ust. 2 niniejszego artykułu oraz wyrazili wątpliwość co do celowości zamieszczania wzmianek o tożsamości narodowej w dwóch miejscach konstytucji. Zaproponowali uszczegółowienie tego pojęcia przez dodanie różnych aspektów, takich jak: różnorodność kulturowa i językowa, autonomia oraz cechy regionalne i inne. Niektórzy proponowali rozwinięcie tego pojęcia przez dodanie postanowień art. 9 ust. 6 lub opracowanie nowego artykułu, na podstawie art. 1 ust. 2, uzupełnionego art. 9 ust. 6. Niemniej jeden z mówców wyraził obawy co do włączenia części art. 9 ust. 6, gdyż mogłoby to skutkować nadmiernym rozbudowaniem nowego ustępu.

Artykuł 1 ust. 3

Jedna z osób zabierających głos zaznaczyła, że art. 1 ust. 3, odnoszący się do otwartości Unii w stosunku do innych państw, stanowi bardziej nakazowy sposób formułowania warunków członkostwa niż postanowienia w art. 2, w odniesieniu do istniejących państw członkowskich i dotyczące wartości Unii.

Na koniec dyskusji w sprawie projektu art. 1 wiceprzewodniczący Konwentu stwierdził, że większość opinii przemawia na rzecz połączenia istniejących projektów w sprawie tożsamości narodowej (art. 1 ust. 2 i art. 9 ust. 6) w nowy artykuł, który obejmowałby różne aspekty tożsamości narodowej, określone w obowiązującym art. 9 ust. 6. Przypomniał, że Prezydium zmierzało do opracowania formuły, która wyrażałaby, bez dwuznaczności, że kompetencje Unii zostały nadane przez państwa członkowskie, oraz wyjaśniałaby, że funkcja koordynująca Unii ogranicza się do niektórych polityk, zgodnie z przyznanymi jej kompetencjami. Powiedział, że co do pozostałych kwestii Prezydium musi się przyzrzeć dokładniej niektórym kontrowersyjnym punktom, takim jak:

- stosowanie terminu „obywatele” lub „narody” w art. 1 ust. 1;
- stosowanie lub niestosowanie terminu „na zasadzie federacji” w art. 1 ust. 1.

Artykuł 2

Dyskusję poprzedziło wprowadzenie wiceprzewodniczącego, który wyjaśnił, czym kierowało się Prezydium przy opracowywaniu projektu niniejszego artykułu. Artykuł ten ma się ograniczać do krótkiego wykazu zasadniczych wartości, przyjętych przez ogół, o dostatecznej jasności prawnej, umożliwiającej nakładanie sankcji w przypadku poważnych naruszeń ze strony państw członkowskich. Podkreślił, że bardzo duża liczba poprawek dotyczy uzupełnienia [listy] wartości równością i/lub równością mężczyzn i kobiet. Wyjaśnił także podejście Prezydium do odwołania się do religii, w nawiązaniu do wniosków przewodniczącego Valéry’ego Giscarda d’Estaing, sformułowanych na zakończenie ostatniej sesji plenarnej. Wiceprzewodniczący zwrócił uwagę, że wiele

poprawek podnosiło kwestię stosowności drugiego zdania tego artykułu, które zostało sformułowane bardziej jako cel niż wartość.

Wielu mówców wnioskowało, aby do wykazu wartości dodać pojęcie równości w sensie ogólnym (lub, w niektórych przypadkach, równości wobec prawa) albo równości mężczyzn i kobiet, bądź oba pojęcia jednocześnie. Niektórzy mówcy argumentowali, że termin „równość” nie jest bardziej ogólny od wyrazu „wolność” czy „demokracja” i dlatego powinien pozostać w zgodzie ze stanowiskiem Prezydium.

Jeden z członków zaproponował, aby zamiast o poszanowaniu mówić raczej o „nietykalności” godności człowieka, zgodnie z terminologią Karty Praw Podstawowych. Niektórzy członkowie także woleli wyrażenie „prawa podstawowe” zamiast „praw człowieka”.

Niektórzy członkowie opowiadali się za włączeniem do art. 2 różnorodności kulturowej i językowej, stanowiącej wartość Unii; jednakże przyznali, że okoliczności przemawiają na korzyść włączenia tych kwestii w zakres art. 3.

Kilku mówców zwróciło uwagę na kwestię poruszoną przez wiceprzewodniczącego, a dotyczącą obecnego sformułowania drugiego zdania, i wyrazili opinię, iż powinno ono zostać połączone ze zdaniem pierwszym lub przeniesione do preambuły bądź do art. 3.

Co do odwołania do religii, niektórzy członkowie Konwentu chcieli pójść dalej, niż zrobiło to Prezydium w stanowisku wskazanym przez wiceprzewodniczącego, i umieścić w konstytucji odniesienie do Boga; z drugiej zaś strony kilku członków Konwentu wyraziło zadowolenie z podejścia Prezydium.

Argument wiceprzewodniczącego, że wszelkie odniesienia do wartości religijnych i duchowych lub do dziedzictwa mogą zostać umieszczone wyłącznie w preambule, a nie w art. 2, spotkał się z ogólną aprobatą.

Konkludując, wiceprzewodniczący zwrócił uwagę, że większość opinii przemawiała na korzyść umieszczenia równości wśród wartości, a dla niektórych oznaczało to także równość mężczyzn i kobiet. Powiedział także, iż Prezydium opracuje lepsze sformułowanie w celu połączenia tych dwóch zdań w obecnym projekcie art. 2.

Artykuł 3

Przewodniczący rozpoczął dyskusję nad tym artykułem krótkim wprowadzeniem, przypominając członkom stanowisko w tej kwestii, wyrażone na sesji plenarnej oraz za sprawą poprawek przedłożonych przez członków Konwentu. Wskazał na pewne zagadnienia, w których osiągnięto już porozumienie, takie jak potrzeba pełniejszego wyrażenia celów ochrony i poprawy stanu środowiska oraz trwałego rozwoju

i potrzeby bardziej otwartego i mniej „eurocentrycznego” sformułowania ust. 4 w sprawie roli Unii w świecie, przez dostosowanie go do sformułowania grupy roboczej 7. Podkreślił, że takie sformułowanie artykułu rozwiązałyby obawy zarówno zwolenników określenia cech społecznej gospodarki rynkowej, jak i zwolenników wolnego rynku i swobodnej konkurencji. Ponadto wiceprzewodniczący zaznaczył, że konstytucja powinna w każdym przypadku zawierać klauzulę „zintegrowanego podejścia” (z uwzględnieniem we wszystkich politykach Unii wymogów równości płci i ochrony środowiska), ale konieczne jest przedyskutowanie właściwego miejsca dla takiej klauzuli (część pierwsza czy druga konstytucji). Na koniec podkreślił, że mimo wszystkich sugerowanych dodatkowych zapisów artykuł ten powinien zachować zwięzły charakter.

Niektórzy mówcy zwrócili szczególną uwagę, że cele ustanowione w art. 3 mogą być wykorzystywane przez Trybunał Sprawiedliwości, i w konsekwencji wymagają bardziej precyzyjnego sformułowania. Zgłoszono uwagi, że powinno istnieć bezpośrednie powiązanie między kompetencjami Unii a jej celami, a o celach nie można wspominać, jeżeli Unia nie jest uprawniona do ich realizowania. Niektórzy członkowie Konwentu poparli wezwanie wiceprzewodniczącego do zachowania zwięzłości tego artykułu.

W opinii niektórych członków Konwentu włączanie do art. 3 ust. 1 pojęć takich jak pokój i inne wartości, uwzględnionych już w art. 2, było zbędne.

Inni wyrazili ubolewanie z powodu nieprzyjęcia zasad mówiących, że działania Unii będą w miarę możliwości jak najbardziej otwarte i jak najbliższe jej obywatelom, i zaproponowali dodanie oddzielnego ustępu, który zawierałby stosowny zapis.

Na koniec kilku członków Konwentu zwróciło się o dodanie do tego artykułu lub do części drugiej klauzuli „zintegrowanego podejścia” bądź klauzuli zgodności, o której wspomniał także wiceprzewodniczący.

Artykuł 3 ust. 2

Wielu mówców poparło uwagę wiceprzewodniczącego, że zapisy dotyczące ochrony i poprawy stanu środowiska oraz trwałego rozwoju, w jego różnych aspektach, można wyrazić w sposób bardziej dobitny, oraz przedłożyli w tym celu konkretne propozycje zapisów.

Niektóre osoby zabierające głos domagały się odniesień zarówno do „otwartej gospodarki rynkowej ze swobodną konkurencją”, stosownie do obowiązującego art. 4 TWE, jak i do „społecznej gospodarki rynkowej”, a członkowie Konwentu podkreślili, że te pojęcia nie wykluczają się nawzajem. Ponadto, nawiązując do wniosków grupy roboczej 11, niektórzy członkowie Konwentu wspomnieli o różnych aspektach spo-

łecznej gospodarki rynkowej, takich jak ochrona zdrowia publicznego, zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego, promowanie jakości pracy i/lub dostępu do edukacji i kształcenia, oraz wysoka jakość usług powszechnego zainteresowania.

Kilku mówców opowiedziało się za dodaniem idei spójności terytorialnej. W tym kontekście podkreślono, że dodanie takiego zapisu nieuchronnie wpłynęłoby na definicję polityki funduszy strukturalnych w części drugiej, która obecnie ukierunkowana jest na promowanie jedynie spójności gospodarczej i społecznej.

Na koniec niektórzy mówcy zasugerowali zapis o odniesieniu do promowania niedyskryminacji, zwłaszcza w dziedzinach obecnie objętych art. 13 TWE.

Artykuł 3 ust. 3

Wielu mówców zaznaczyło, że ze względu na fakt, że różnorodność kulturowa nie jest w sposób szczególnie powiązana ze sferą wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, należy ją zapisać oddzielnie. Inni natomiast sugerowali szersze ujęcie sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, polegające na przytoczeniu niektórych jej elementów, zwłaszcza walki z rasizmem i ksenofobią, która, ich zdaniem, powinna się znaleźć w tym miejscu lub w części drugiej traktatu.

Niektórzy członkowie Konwentu podkreślali znaczenie dodania pojęcia różnorodności językowej do różnorodności kulturowej; w tym kontekście jeden z mówców dodał także ideę poszanowania praw mniejszości. Z pozytywną reakcją spotkała się propozycja dodania pojęcia wspólnego dziedzictwa kulturowego, w celu zachowania równowagi art. 151 ust. 1 TWE.

Artykuł 3 ust. 4

Kilku mówców opowiedziało się za bardziej otwartym i mniej defensywnym sformułowaniem tego ustępu, opierając się na projektach zgłoszonych przez grupę roboczą 7. Jeden z członków Konwentu zakwestionował pojęcie „niezależności Unii”. W opinii tych członków Konwentu należy zrobić odniesienie do poszanowania prawa międzynarodowego, zasad Karty Narodów Zjednoczonych i podstawowych praw w ogóle, co – zdaniem niektórych członków – powinno obejmować również odniesienie do praw dziecka. Wiceprzewodniczący zgodził się, że ustęp ten należy przeredagować zgodnie z tymi wytycznymi, zachowując poprawki wprowadzone przez grupę roboczą. Niektórzy mówcy nie zgadzali się, aby cele takie jak ochrona praw dziecka czy zwalczanie ubóstwa zostały połączone z obroną niezależności Unii i jej interesów w świecie, ponieważ powinny zostać uwzględnione również wewnątrz Unii.

Niektórzy członkowie Konwentu wyraźnie opowiedzieli się, aby art. 3 ust. 4 zawierał definicję oraz przewidywał wprowadzanie w życie przez

Unię Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Obronnej. Inni forsowali ideę odwołania się do promowania wolnego handlu.

Jeden z mówców proponował, aby w tym artykule znalazł się zapis, że Unia odrzuca wojnę jako środek rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych.

Artykuł 4

Wiceprzewodniczący otworzył debatę stwierdzeniem, że podczas plenarnej sesji Konwentu osiągnięto stosunkowo szerokie porozumienie w sprawie projektu tego artykułu. Wywiązała się bardzo krótka dyskusja na ten temat.

Jeden z mówców podkreślił fakt, że zatwierdzenie tego artykułu nie wyklucza istnienia szczególnych uzgodnień dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ani niektórych aspektów w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Inny mówca utrzymywał, że osobowość prawna Unii nie może przekształcać Unii w federację.

Artykuły 5-7

We wprowadzeniu do dyskusji wiceprzewodniczący stwierdził, że mimo iż niektórzy członkowie Konwentu wezwali do rozszerzenia podstawy prawnej art. 5 ust. 2, w celu uwzględnienia przystąpienia do innych konwencji międzynarodowych w zakresie praw człowieka, Prezydium uznało, że obecny projekt, który mówi jedynie o Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), nie powinien być rozumiany *a contrario*, jako wykluczający przystąpienie do innych konwencji. Klauzula ta była niezbędna do celów EKPC w świetle opinii Trybunału z 1996 r., który odrzucił możliwość przystąpienia do EKPC, argumentując, że takie przystąpienie „miałoby znaczenie konstytucyjne”; z drugiej strony, w przypadku innych konwencji z zakresu praw człowieka, które nie mają takiego „znaczenia”, oraz są powiązane z kompetencjami Unii, istniejące podstawy prawne zawarte w Traktacie (oraz zawarte w części drugiej) powinny wystarczyć.

Ponadto, w odniesieniu do wniosków o dodanie innych form dyskryminacji do obecnej wersji projektu art. 6 w sprawie niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wiceprzewodniczący wezwał zebranych do zachowania ostrożności, uznając, że takie rozszerzenie mogłoby mieć znacznie większe konsekwencje prawne niż zakaz dyskryminacji zawarty w Karcie, art. 21 ust. 2, którego zakres został wyraźnie ograniczony przez art. 51 Karty.

Na koniec wiceprzewodniczący poruszył kwestię potencjalnego powielania art. 6 i art. 7 ust. 2 (wykaz praw obywateli) z jednej strony i tekstu

Karty [Praw Podstawowych] z drugiej strony, zachęcając członków do zajęcia stanowiska w sprawie wyboru zasady, jaką należy się kierować w odniesieniu do tej kwestii.

Podczas dyskusji nad artykułami 5–7 poruszono następujące sprawy:

- zasugerowano, aby do tytułu II wprowadzić nowy artykuł, poświęcony czterem podstawowym wolnościom, zgodnie z uzasadnieniem, że zasadnicze znaczenie tych wolności dla integracji europejskiej uzasadniałoby umieszczenie zapisów o nich we wstępnych artykułach konstytucji; znaczenie to jest bardziej powiązane z istotą podstawowych praw o bezpośrednim działaniu niż z istotą kompetencji Unii. Niniejsza propozycja spotkała się z pozytywnym przyjęciem wiceprzewodniczącego oraz pozostałych członków Konwentu.
- Pewna liczba członków Konwentu opowiedziała się raczej za włączeniem Karty do tekstu konstytucji, a nie w formie protokołu; większość z nich skłaniała się do wprowadzenia jej do części pierwszej lub utworzenia z Karty części drugiej. Jeden z członków Konwentu dodał, że w takim przypadku preambuła do Karty nie powinna podlegać inkorporacji, gdyż konstytucja nie może zawierać dwóch preambuł.
- Jeden z członków Konwentu powiedział, że w przypadku włączenia Karty do jej tekstu należy dodać dokładniejsze „objaśnienia” dotyczące Karty. Niemniej pozostali członkowie Konwentu i wiceprzewodniczący, popierając wnioski grupy roboczej w sprawie opublikowania uaktualnionych objaśnień, odrzucili pomysł dołączenia objaśnień do tekstu Karty w konstytucji, ponieważ oznaczałoby to przyznanie im tej samej wartości prawnej, jaką ma Karta. Objasnienia powinny zachować obecną wartość, tj. znaczenie przygotowawcze, które może służyć jako wartościowy instrument wykładni Karty.
- W odniesieniu do art. 5 ust. 2 kilku członków Konwentu zauważyło, że byłoby niebezpiecznie ograniczać go do jednej opcjonalnej podstawy prawnej, jaka ma być stosowana przez Radę stanowiącą jednomyślnie, co może skutkować zablokowaniem przystąpienia do EKPC. Z drugiej strony uznano, że konstytucja nie może ustanawiać wiążącego obowiązku przystąpienia, jeżeli przystąpienie takie będzie nadal zależało od negocjacji prowadzonych przez Radę Europy z państwami członkowskimi oraz od porozumienia między nimi. Zgodzono się z powyższą opinią, a wiceprzewodniczący przyjął sformułowanie „Unia podejmuje starania...” przystąpienia do EKPC.
- Kilku członków Konwentu zwróciło uwagę, że w przypadku włączenia Karty do tekstu konstytucji obecny art. 6 można skreślić, gdyż jej art. 21 ust. 2 zawiera identyczne postanowienie. Wiceprzewodniczący powrócił do tej sprawy w swoich wnioskach i podkreślił potrzebę zbadania możliwości uniknięcia powielania zapisów części pierwszej [konstytucji] i Karty.