

SPRAWOZDANIE Z SESJI PLENARNEJ KONWENTU EUROPEJSKIEGO¹, BRUKSELA, 15-16 MAJA 2003 R.

Sekretariat Konwentu, Bruksela, 27 maja 2002 r.

1. Sposób pracy Konwentu na ostatnim etapie i proces dochodzenia do porozumienia (CONV 720/03 i 721/03)

Sposób pracy

Przewodniczący przedstawił w skrócie porządek dzienny sesji plenarnej, która tym razem trwała dwa dni, dzięki czemu Konwent miał więcej czasu na omówienie [problematyki] instytucji i działań zewnętrznych Unii.

Przed podjęciem dyskusji na te dwa tematy przewodniczący wskazał sposoby pracy, które mają umożliwić osiągnięcie porozumienia. Przed kolejną sesją, zaplanowaną na 30 i 31 maja, członkowie Konwentu otrzymają cały projekt konstytucji, co umożliwi im:

- zbadanie postanowień dotyczących polityk często poruszanych w dyskusji nad pierwszą częścią;
- omówienie nowej wersji tych sekcji, które zostały zmienione przez Prezydium w kontekście debat plenarnych;
- omówienie nowych przedsięwzięć Prezydium w sprawie utworzenia grup roboczych lub kół dyskusyjnych.

Przewodniczący podkreślił potrzebę zintensyfikowania prac Konwentu w dwóch pierwszych tygodniach czerwca, między innymi poprzez częstszą obecność członków Konwentu w Brukseli, tak aby prace mogły być kontynuowane w ramach „rodzin politycznych”, grup oraz niektórych gremiów dyskusyjnych. Jednocześnie przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących będzie prowadziło konsultacje, a Prezydium oceni, tak często jak to możliwe, postęp na rzecz osiągnięcia porozumienia.

W krótkiej dyskusji, która nastąpiła później, kilku członków Konwentu podkreśliło potrzebę szczegółowego zbadania trzeciej części konstytucji. Niektórzy wyrazili wątpliwości w kwestii możliwości zakończenia prac w czasie przyznanym Konwentowi. Jeden z członków Konwentu zaproponował, aby członkowie przedłożyli zmiany do tekstu całego dokumentu, które mogłyby później podlegać głosowaniu w ramach Konwentu.

W odpowiedzi na te uwagi przewodniczący wskazał, że sposób pracy Konwentu, określony w Deklaracji z Laeken, polega na osiągnięciu

¹ Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00748en03.pdf>

porozumienia i wyklucza głosowanie, które w przypadku tego rodzaju zgromadzenia nie byłoby reprezentatywne. W odniesieniu do trzeciej części konstytucji przewodniczący zaproponował, aby w przypadku pojawienia się trudności z dokończeniem prac w terminie została rozważona możliwość ich kontynuacji (wyłącznie nad tą częścią) kilka tygodni dłużej.

2. Debata w sprawie projektów artykułów dotyczących instytucji (część I – tytuł IV) (CONV 691/03 i CONV 709/03)

Uwagi wstępne

Przewodniczący poinformował o licznych, otrzymanych przez Sekretariat poprawkach dotyczących tytułu IV projektu konstytucji, wraz z artykułem, który miałby zostać dodany w tytule VI dotyczącym demokratycznego życia Unii.

Przewodniczący wskazał, że artykułom dotyczącym instytucji z pierwszej części towarzyszyły postanowienia przeznaczone do dodania w części trzeciej. Niektóre z tych uwag, komentarzy czy proponowanych zmian miały uzupełnić i rozszerzyć przedstawiony tekst. Zostaną one rozważone po artykułach z drugiej części konstytucji.

Przewodniczący zauważył również, że za sprawą wielu otrzymanych komentarzy powstały dwa rodzaje poprawek:

Pierwszy to najliczniejsze i najważniejsze; nie kwestionują one ogólnej struktury projektu przedstawionego przez Prezydium. Komentarze te mają na celu wyjaśnienie zaproponowanych postanowień. Niektóre z nich znacznie ulepszają przyjęte sformułowania, np. przez potwierdzenie lub wyjaśnienie stanowiska Prezydium.

Drugi to mniej liczne, ale też znaczące; bezpośrednio lub pośrednio dotyczą one zachowania istniejącego tekstu [traktatowego] w dotychczasowej postaci. Taki wniosek zgłaszano mniej lub bardziej kategorycznie w stosunku do prawie wszystkich najważniejszych artykułów dotyczących postanowień instytucjonalnych, np. składu Parlamentu Europejskiego, roli i Prezydencji Rady Europejskiej, obliczania większości kwalifikowanej, sposobu powoływania Komisji i ustalania jej składu. Przewodniczący zastanawiał się, czy takie podejście *status quo* jest zgodne z mandatem otrzymanym przez Konwent w Laeken. Ustosunkował się on do niektórych pytań postawionych przez szefów państw lub rządów i przytoczył kilka z nich: „Pierwsze pytanie dotyczy tego, w jaki sposób możemy zwiększyć demokratyczną legitymizację i przejrzystość obecnych instytucji, a pytanie to dotyczy trzech instytucji” oraz „W jaki sposób można zwiększyć zakres kompetencji i skuteczność Komisji Europejskiej?” lub „Co zrobić z sześciomiesięczną rotacją Prezydencji Rady?”

Debata plenarna skłoniła wielu zebranych do zabrania głosu. Prawie 90 członków Konwentu wzięło udział w dyskusji, łącznie z użyciem

„niebieskich kart”. Debata była ożywiona i bardzo pouczająca. Przed przejściem do rozpatrzenia najczęściej zgłaszanych kwestii można tu odnotować pewne uwagi ogólne (w celu uczynienia niniejszej uwagi bardziej czytelną – komentarze dotyczące urzędu ministra spraw zagranicznych zostały zgrupowane wraz z uwagami w ramach debaty dotyczącymi zewnętrznych działań Unii).

Ogólne komentarze członków Konwentu

Przed wydaniem oświadczeń wielu członków Konwentu przedstawiło ogólne komentarze lub określiło niektóre zasady, w tym:

Wielu członków Konwentu uznało, że ogólna architektura instytucjonalna powinna uwzględniać niektóre zasady, a najczęściej spośród nich wymieniana była zasada równości państw członkowskich. Wymieniono tu także metodę wspólnotową.

W swoich oświadczeniach wielu członków Konwentu ogólnie lub szczegółowo wyraziło swoje przywiązanie do obecnych postanowień traktatowych w takiej formie, jak to zostało zapisane w Traktacie z Nicei. Uważają oni, że postanowienia te pozwalają sprostać wyzwaniom rozszerzonej Europy oraz że negocjatorzy osiągnęli wówczas satysfakcjonujący kompromis. Wskazano również na to, że parlamenty i ludność krajów kandydujących są w trakcie określania swojego stanowiska lub zostali oni ostatnio do tego wezwani, wobec obecnych postanowień instytucjonalnych, w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Dlatego trudno byłoby uzasadnić przed opinią publiczną w tych krajach daleko idące zmiany w postanowieniach instytucjonalnych. Inni członkowie Konwentu podkreślili, że zwołanie Konwentu przez szefów państw lub rządów i przyjęcie Deklaracji z Laeken w grudniu 2001 r. świadczyło, że wynik otrzymany w Nicei został uznany za niewystarczający, aby sprostać wyzwaniom rozszerzenia.

Ponadto wielu członków Konwentu podkreśliło w swych oświadczeniach, że Konwent wchodzi w najważniejszy etap prac. Uważają oni, że Konwent zakończy swą działalność sukcesem, pod warunkiem że każdy jego członek podejmie starania na rzecz wykazania się zarówno duchem kompromisu, jak i ambicją, przyznając pierwszeństwo poszukiwaniu rozwiązania możliwego do przyjęcia przez wszystkich. Ci członkowie Konwentu wezwali pozostałych kolegów do odrzucenia początkowych stanowisk, na które wpływ miało członkostwo w takiej lub innej instytucji, przynależność do „małego lub dużego kraju”, przynależność państwowa lub przynależność do ugrupowania politycznego, oraz wezwali do przyznania pierwszeństwa dobru wspólnemu. Kilku członków ostrzegło, że jeżeli Konwent nie będzie w stanie osiągnąć porozumienia, to nie będzie można liczyć, że późniejsza Konferencja Międzyrządowa (IGC) osiągnie lepsze wyniki. Europa znalazłaby się wówczas na rozdrożu.

Komentarze dotyczące propozycji instytucjonalnych Prezydium

Kwestię Rady Europejskiej i jej Prezydencji poruszali prawie wszyscy członkowie Konwentu. Propozycja Prezydium dotycząca stałej Prezydencji trwającej dwa i pół roku, z prawem do jednokrotnego jej odnowienia, otrzymała poparcie znacznej części członków Konwentu; stwierdzili oni, że będzie to służyło skuteczności i lepszej organizacji Rady Europejskiej – instytucji, która w przeciwieństwie do Komisji czy Parlamentu nie ma obecnie ciągłej Prezydencji. Obawy kolegów odparli, mówiąc, że obowiązki stałego przewodniczącego Rady Europejskiej nie różniłyby się od obowiązków pełnionych obecnie na zasadzie rotacji co sześć miesięcy. Pozostała grupa członków Konwentu opowiedziała się za zachowaniem systemu rotacyjnego, argumentując, że jest to zgodne z zasadą równości państw i ma tę zaletę, że kolejne obejmowanie Prezydencji przez państwa członkowskie umacnia poczucie integracji europejskiej. Wielu członków Konwentu próbowało pogodzić różniące się opinie i przedstawiało różne doraźne propozycje. Jeden z członków Konwentu, popierany przez kilku kolegów, zaproponował, aby przewodniczącego Rady Europejskiej, bez zmiany wykonywanych przez niego obowiązków, bezpośrednio wybierali obywatele Europy. Takie rozwiązanie umożliwiłoby wzmocnienie lub stworzenie prawdziwego europejskiego *demos*. Kilku innych członków uznało, że mogliby poprzeć ideę stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, pod warunkiem że w przyszłości pozostanie otwarta możliwość łączenia jego obowiązków z obowiązkami przewodniczącego Komisji. Inni członkowie Konwentu, nie kwestionując propozycji Prezydium, uznali, że te propozycje mogłyby z korzyścią zostać wyjaśnione w wielu dziedzinach, w szczególności w zakresie obowiązków przewodniczącego Rady Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej. Czy te obowiązki nie naruszałaby [kompetencji] należących do przewodniczącego Komisji lub przyszłego ministra spraw zagranicznych? Wielokrotnie poruszano również kwestię struktury administracyjnej odpowiedzialnej za wspieranie przyszłego przewodniczącego Rady Europejskiej, a niektórzy członkowie Konwentu ostrzegali przed niebezpieczeństwem dublowania administracji. Kilku członków Konwentu rozważało demokratyczną legitymizację przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego jedynie przez równych sobie.

Opinie były podzielone także w najczęściej dyskutowanej kwestii składu Komisji. Znaczna liczba członków Konwentu odwoływała się w tej sprawie do zasady, że w składzie Komisji powinien się znaleźć przynajmniej jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego. Miałoby to stanowić istotę równości państw członkowskich i umożliwić zapewnienie każdemu z nich, że ich „szczególnie drażliwe kwestie” zostaną uwzględnione. Kompromis osiągnięty w tej kwestii w Nicei powinien być przestrzegany. Inna grupa prezentowała stanowisko przeciwne, przyjmując zasadę mniej licznej Komisji, zgodnie z propozycją Prezydium. Ci członkowie Konwentu podkreślali, że Komisja ma być gremium, w którym znajdują wyraz ogólne interesy, a nie służyć

reprezentowaniu państw. Skuteczność i niezależny charakter tej instytucji powinien być wzmocniony. Niektórzy się obawiali, że w praktyce stałaby się ona swoistym rodzajem Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper), jeżeli zostanie zachowana zasada „jeden komisarz na jedno państwo”. Niektórzy członkowie Konwentu, którzy bronili tej zasady, uznali, że mogą zaakceptować mniej liczną Komisję, jeżeli dostęp do urzędu komisarza byłby otwarty na zasadzie „sprawiedliwej rotacji”. Inni proponowali, aby postanowienia Prezydium weszły w życie po upływie wyznaczonego okresu przejściowego. Niektórzy członkowie, w odpowiedzi na wątpliwości wyrażane przez członków Konwentu z krajów kandydujących, wskazali, że w praktyce taka sytuacja pojawi się od następnej kadencji Komisji, która ma objąć urząd w listopadzie 2004 r. i będzie podlegać postanowieniom Traktatu z Nicei. Niektórzy wskazywali, że próg liczbowy nie powinien być ustalony w konstytucji, oraz że przewodniczący Komisji powinien mieć możliwość sformowania swojego kolegialnego organu.

Kwestię nominacji i wyboru przewodniczącego Komisji poruszało wielu członków Konwentu. Kilku z nich chciało, aby przewodniczący Komisji był wyznaczany bezpośrednio przez Parlament Europejski, oraz uważało, że propozycje Prezydium nie zmieniają *status quo*. Inni przedstawiali różne propozycje kompromisu, które dostosowywały sugestie Prezydium bez ich kwestionowania. Kilku członków Konwentu opowiedziało się za możliwością automatycznego (lub nie) rozwiązania Parlamentu Europejskiego, jeżeli przyjąłby on wniosek o wotum nieufności wobec Komisji.

Propozycja Prezydium dotycząca definicji większości kwalifikowanej w art. 17b nie wywołała tylu komentarzy co kwestie poprzednie. Jednakże niektórzy spośród członków Konwentu, wyrażając swoje przywiązanie do systemu wywodzącego się z Traktatu z Nicei, ostrzegli przed zniweczeniem osiągniętych wówczas trudnych kompromisów. Inni odpowiadali, że nicejski mechanizm głosowania jest wyjątkowo skomplikowany i trudny do zrozumienia dla opinii publicznej. Pochwalili wysiłki Prezydium mające na celu uproszczenie i wyjaśnienie tej kwestii.

Większość komentarzy dotyczących Rady skoncentrowała się na jej rotacji co sześć miesięcy. Znaczna część członków Konwentu wzywała do jej utrzymania. Niektórzy wskazywali, że kolejne prezydencje mogłyby mieć wspólny wieloletni program w celu rozwiania obaw tych, którzy podkreślali ryzyko braku ciągłości lub zmiany priorytetów jednej prezydencji przez następną. Kilku członków Konwentu zaproponowało, żeby przewodniczący Komisji przewodniczył Radzie ds. Ogólnych. W odniesieniu do wielości formacji Rady propozycje Prezydium zostały uznane za zbyt restrykcyjne przez kilku członków Konwentu, którzy nie uznali za konieczne wyjścia poza ograniczenia przyjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej w Sewilii.

Przedyskutowano również propozycję utworzenia specjalnej formacji Rady zwanej Radą Legislacyjną, w ramach której byłyby rozważane wszystkie kwestie ustawodawcze. Pewna część członków Konwentu, opierając się w szczególności na ostatnio przyjętych przez ministrów gospodarki i finansów stanowiskach, uznała to za niebezpieczny pomysł, ponieważ w kwestii spójności europejskiej doprowadziłoby to do sytuacji, w której wyspecjalizowani ministrowie byłiby tylko w niewielkim stopniu zaangażowani w legislację europejską. Ale inni przychylnie przyjęli tę propozycję, ponieważ wprowadziłoby to, ich zdaniem, konieczny i pożądany element koordynacji oraz przejrzystość. Uzasadniali, że wyspecjalizowani ministrowie mogliby uczestniczyć w tej formacji i że wkład ich pracy byłby bardzo istotny. W odpowiedzi na te obawy przewodniczący wskazał, że Rada w ramach swej formacji do spraw legislacyjnych nie działałaby stale, lecz na zasadzie okresowych spotkań, co umożliwiłoby przedstawicielom rangi ministerialnej, wyznaczonym przez każde państwo członkowskie, utrzymywanie więzi ze swoją stolicą i regularne do niej powroty.

Sprawy dotyczące Parlamentu Europejskiego poruszano rzadziej. Większość komentarzy dotyczyła propozycji ustalenia pułapu [liczby deputowanych]. Wielu członków Konwentu poparło propozycję Prezydium mającą na celu wprowadzenie pułapu i ograniczenie liczby członków Parlamentu Europejskiego do 700. Jeden z członków opowiedział się za ustaleniem pułapu na jeszcze niższym poziomie, czyli 600 lub 650 osób. Inni członkowie Konwentu opowiedzieli się za utrzymaniem maksimum 732 deputowanych, wprowadzonym w postanowieniach Traktatu Nicejskiego. Kilku członków przyznało, że opowiadają się za zachowaniem podziału mandatów między państwa członkowskie ustanowionego w Nicei; przydział ten był wynikiem kompromisu i powinien pozostać niezmienny.

Wielu członków opowiedziało się za tym, aby każda z instytucji miała swobodę podejmowania decyzji w sprawie swojej siedziby. Obecna sytuacja, kiedy siedziba jednej instytucji znajduje się w kilku miejscach, jest, ich zdaniem, niezadowolająca.

Kwestia tytułu VI art. X dotyczącego Kongresu Narodów Europy nie budziła większych zastrzeżeń. Większość z tych, którzy zabrali głos w tej sprawie, była krytycznie nastawiona i wzywała do nieprzyjęcia tej propozycji Prezydium. Członkowie ci uznali, że ta propozycja jest równoznaczna z utworzeniem nowej instytucji i byli temu przeciwni.

Niewiele komentarzy wywołała też kwestia Europejskiego Banku Centralnego. Niektórzy członkowie Konwentu mieli wątpliwości co do propozycji Prezydium, aby umieścić EBC wśród unijnych instytucji w art. 14. Przywołując wnioski Grupy ds. Polityki Socjalnej, opowiedzieli się za nieograniczaniem kompetencji EBC do stabilności cen, lecz również za włączeniem do nich wspierania wzrostu gospodarczego oraz działań skierowanych przeciwko bezrobociu, na wzór banku centralnego.

go Stanów Zjednoczonych (FED). Jeden dyskutant uznał jednak, że obecny zakres kompetencji Banku Centralnego jest zadowalający i nie powinien być zmieniony.

Kwestia organów Unii – Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów była rzadko poruszana przez członków Konwentu, z wyjątkiem tych, którzy są członkami tych organów albo mają w nich status obserwatora. W swoich wypowiedziach członkowie ci stwierdzali, że organy te odgrywają ważną rolę i z tego względu powinny uzyskać pełny status instytucji i zostać objęte art. 14. Żądanie to poparło wielu członków Konwentu. Inni zaś zakwestionowali przydatność tych organów, twierdząc, że ocena ich pracy i wartości, którą wnoszą do działań Unii Europejskiej, jest kwestią otwartą. Jeden z członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego uznał, że jego Komitet powinien być wymieniany przed Komitetem Regionów, jako organ powstały wcześniej.

W sprawie Trybunału Sprawiedliwości członkowie Konwentu przyjęli projekt artykułu przedłożony przez Prezydium. W odniesieniu do kadencji sędziów i rzeczników generalnych Trybunału niektórzy przekonali, że jedna dłuższa kadencja wzmocniłaby gwarancję niezależności; inni zaś uznali, że obecny system funkcjonuje dobrze i powinien pozostać utrzymany. Niektórzy proponowali, aby ująć w konstytucji szczególny rodzaj postępowania w przypadku naruszenia Karty Praw Podstawowych. Jeden z członków podkreślił, że Trybunał Sprawiedliwości nie powinien sprawować jurysdykcji nad aktami przyjętymi w dziedzinie WPZB.

Kwestia Trybunału Obrachunkowego, a szczególnie jego składu, została poruszona przez niektórych członków Konwentu. Opowiedzieli się oni za ograniczoną liczbą członków, mniejszą niż 25, obejmującą osoby o wysokim poziomie profesjonalizmu, bez względu na przynależność państwową.

3. Debata w sprawie projektów artykułów dotyczących działań zewnętrznych (CONV 685/03 i CONV 707/03)

Wstęp

Rozpoczynając debatę w sprawie działań zewnętrznych, wiceprzewodniczący Jean-Luc Dehaene poinformował, że otrzymano prawie 850 poprawek do projektów artykułów.

Debata, w której zabrało głos ponad 70 dyskutantów, wykazała, iż Konwent dość przychylnie przyjął wstępne zapisy w sprawie działań zewnętrznych przedstawione przez Prezydium. Znaczna liczba zabierających głos odwoływała się do znaczenia, jakie ma dla Unii wspólne występowanie na arenie międzynarodowej w celu wspierania wspólnych wartości i obrony wspólnych interesów. Wielu podkreślało, iż działalność Unii zależy przede wszystkim od woli politycznej i solidarności

między państwami członkowskimi. Jednocześnie wielu uznało, że konstytucja powinna stworzyć mechanizmy i rozwiązania instytucjonalne, które wspierałyby zbliżanie poglądów między państwami członkowskimi oraz sprzyjałyby skutecznemu podejmowaniu decyzji i spójnemu korzystaniu z instrumentów [polityki].

Członkowie Konwentu uznali, że nowa struktura, grupująca wszystkie podstawy prawne w ramach jednego tytułu, pomoże w stworzeniu bardziej spójnego opisu różnych narzędzi, z których UE może korzystać w swoich działaniach na scenie międzynarodowej. Konwent uznał także, że zgrupowanie artykułów w ramach jednego tytułu konstytucji nie pociąga za sobą harmonizacji instrumentów i procedur, lecz oznacza, że różne formy będą nadal stosowane w różnych dziedzinach polityki prowadzonej w ramach działań zewnętrznych.

Osiągnięto szerokie porozumienie w odniesieniu do propozycji utworzenia urzędu ministra spraw zagranicznych UE, który łączyłby funkcje w zakresie WPZB, na mocy upoważnienia Rady, z obowiązkami w innych dziedzinach działalności zewnętrznej zarządzanych przez Komisję. Jednakże opinie członków Konwentu różniły się co do konsekwencji tej zmiany instytucjonalnej w wielu kwestiach, takich jak: rola Komisji w ramach WPZB, reprezentowanie na zewnątrz czy przewodniczenie Radzie do spraw Zagranicznych. Dlatego też zgodnie uznano, iż rola tego ministra oraz jego stosunki z Komisją i Radą wymagają bardziej szczegółowego opracowania.

Niektórzy dyskutanci zaproponowali włączenie przepisów dotyczących utworzenia służb dyplomatycznych UE, rekrutowanych z pracowników Sekretariatu Rady, z Komisji i służb dyplomatycznych państw członkowskich, które miałyby funkcjonować na mocy upoważnienia ministra spraw zagranicznych UE. Wielu wskazało, że woleliby inną nazwą niż „minister spraw zagranicznych UE”, proponując określenie „sekretarz Unii” (*Secrétaire de l'Union*), „zewnętrzny przedstawiciel UE” (*EU external representative*) lub „sekretarz ds. zagranicznych Unii” (*Foreign Secretary of the Union*).

Artykuły horyzontalne

W odniesieniu do artykułu horyzontalnego dotyczącego zasad i celów zagranicznej działalności UE kilku członków Konwentu podkreśliło znaczenie zapewnienia spójności zarówno w dziedzinie działalności zagranicznej, jak i między tą dziedziną a politykami wewnętrznymi. Kilku członków wskazało w szczególności na potrzebę odzwierciedlenia w bardziej bezpośredni sposób, aby wewnętrzne polityki nie były sprzeczne z celami współpracy na rzecz rozwoju i zalecali, aby treść obecnego art. 178 TWE, przewidującego uwzględnianie celów współpracy na rzecz rozwoju w prowadzeniu polityki mającej wpływ na kraje rozwijające się, została włączona do odpowiedniego ustępu art. 1. Niektórzy członkowie proponowali dodatkowe cele lub zasady, które, ich

zdaniem, także powinny być zawarte w artykule, takie jak: pokój, solidarność między państwami członkowskimi, bezpieczeństwo Unii, różnorodność kulturowa czy współpraca międzynarodowa w zakresie migracji oraz zwalczania przestępczości.

Członkowie Konwentu zgodnie stwierdzili, że w konstytucji należy zawrzeć dyspozycję, które umożliwiłyby Unii wykorzystanie instrumentów obejmujących różne dziedziny działalności zewnętrznej w dążeniu do wspólnych celów. Podkreślono rolę Rady Europejskiej w tym zakresie. Niektórzy jednak zgłosili poważne zastrzeżenia co do możliwości składania wspólnych wniosków przez ministra UE i Komisję, w szczególności w odniesieniu do decyzji przyjmowanych na podstawie takiego wspólnego wniosku w drodze głosowania większością kwalifikowaną.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Ogólnie rzecz ujmując, członkowie Konwentu przychylnie przyjęli postanowienia zawarte w projektach artykułów zachęcających państwa członkowskie do zasięgania opinii i powiadamiania instancji UE przed zajęciem stanowiska na arenie międzynarodowej. Pomogłoby to w utworzeniu „europejskiego odruchu” (*European reflex*), ograniczyłoby ryzyko konfrontacji na arenie międzynarodowej, a także pomogłoby w wypracowaniu wspólnego stanowiska. Niektórzy uznali, że postanowienia te powinny być dodatkowo wzmocnione, inni zaś podkreślali, iż w przypadku braku zgodnego stanowiska państwa członkowskie powinny zachować kompetencje do działania na zasadzie narodowej.

Główne zagadnienie w odniesieniu do WPZB dotyczyło procedury podejmowania decyzji. Wielu zabierających głos uznało, że jednomyślność powoduje inercję WPZB i opowiedziało się za upowszechnieniem zasady głosowania większością kwalifikowaną (QMV) w Radzie, z wyjątkiem decyzji mających konsekwencje wojskowe i dotyczących obronności, które powinny być podejmowane jednomyślnie. Przedstawiono różne [możliwe] modele. Niektórzy proponowali, aby głosowanie większością kwalifikowaną (QMV) nie miało zastosowania do wniosków, które nie zostały przedstawione przez ministra spraw zagranicznych UE. Powszechnie zgodzono się, aby państwo członkowskie, którego żywotne interesy byłyby zagrożone, miało możliwość sprzeciwienia się podjęciu decyzji w głosowaniu. W takich przypadkach minister UE powinien się starać sformułować taki wniosek, który byłby możliwy do przyjęcia przez zainteresowane państwo członkowskie. Jako alternatywne rozwiązanie w stosunku do głosowania większością kwalifikowaną (QMV) niektórzy proponowali, aby Rada podejmowała decyzje nadzwyczajną większością kwalifikowaną (o podwyższonym progu). Inni wskazywali zalety stosowania wzmocnionej współpracy we wszystkich dziedzinach WPZB, jako metody jej zaktywizowania.

Niektórzy dyskutanci byli przeciwko uczynieniu ogólną zasadą głosowania większością kwalifikowaną (QMV) i wskazywali, że postano-

wienia zawarte w obecnym Traktacie, dotyczące podejmowania decyzji w głosowaniu większością kwalifikowaną (QMV), prawie nigdy nie były stosowane. Opowiadali się więc za lepszym wykorzystaniem tych postanowień, jak również tych dotyczących konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Kształtowanie woli politycznej i zbliżanie poglądów stanowiły, ich zdaniem, kluczowe kwestie dla uczynienia WPZB bardziej skuteczną. Niektórzy proponowali, jako alternatywne rozwiązanie, utrzymanie jednomyslności jako zasady ogólnej, przy stopniowym zwiększeniu listy zagadnień, do których stosuje się głosowanie większością kwalifikowaną, poczynając od decyzji w sprawie sankcji i w sprawie działalności w ramach WPZB, aż po ustalanie niektórych pułapów finansowych przez Radę. W odniesieniu do tego podkreślono znaczenie nowej klauzuli, która umożliwiłaby Radzie Europejskiej rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną w sprawie decyzji w ramach WPZB.

W kwestii prawa inicjatywy w dziedzinie WPZB przedstawiono różne stanowiska. Niektórzy uznali, że dyspozycja pozwalająca ministrowi UE na przedkładanie propozycji wspólnie z Komisją pozostaje w sprzeczności z zamiarem utworzenia „podwójnego stanowiska” ministra UE. Twierdzili oni, że mogłoby to sprawić, iż propozycje ministra UE dotyczące WPZB podlegałyby zasadzie kolegialności, co byłoby sprzeczne z zaleceniem grupy roboczej VII ds. działalności zewnętrznej. Inni uważali, że Komisja powinna zachować prawo składania propozycji.

Ci członkowie Konwentu uznali, że w każdym razie ustanowienie głosowania większością kwalifikowaną (QMV) w przypadku wspólnego wniosku Komisji i ministra UE lub w przypadku WPZB byłoby niewłaściwe.

W kwestii demokratycznej kontroli WPZB niektórzy członkowie opowiadali się za wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego, inni zaś sugerowali uwzględnienie także parlamentów narodowych. Wiceprzewodniczący Jean-Luc Dehaene powiadomił, że odniesienie do WPZB oraz do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBO) znajdzie się w protokole dotyczącym parlamentów narodowych.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Kilku członków Konwentu przychylnie przyjęło ambitne podejście Prezydium do kwestii Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, podstawowej dla wiarygodności Unii na arenie międzynarodowej. Wielu członków z aprobatą przyjęło fakt, że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jest integralną częścią WPZB; wielu także twierdziło, że politykę tę muszą wspierać zdolności wojskowe i cywilne, właściwe i odpowiednie do wypełnienia postawionych przed nimi zadań. Niektórzy członkowie twierdzili także, że zrównoważone stosunki z Sojuszem Atlantyckim muszą być utrzymane, oraz że zobowiązania podjęte w tym kontekście przez niektóre państwa członkowskie muszą być przestrzegane.

Kilku członków poparło pomysł uaktualnienia wykazu zadań, jakie Unia może podjąć, a niektórzy proponowali, między innymi, uwzględnienie w ich ramach walki z terroryzmem poza Unią.

Wielu członków twierdziło, że poziom zdolności operacyjnych Unii należy zwiększyć. Dlatego też pomysł ustanowienia Agencji ds. Zbrojeń lub Zdolności (*Armaments or Capabilities Agency*) zyskał szerokie poparcie, chociaż jeden z członków proponował, aby nie przyznawać Agencji zadania oceny realizacji zobowiązań przez państwa członkowskie w zakresie tych zdolności.

Kilku członków przychylnie przyjęło możliwość ustrukturalizowanej współpracy w dziedzinie zdolności, w związku z zadaniami wymagającymi największego wysiłku. Niektórzy twierdzili, że niezbędne jest pozwolenie koalicjom ochotników, działającym obecnie poza traktatem, na działanie w ramach Unii i z jej poparciem. Niektórzy członkowie obawiali się, że taka współpraca może być zbyt zamknięta. Jeden z członków uznał, że włączenie do konstytucji klauzuli przewidującej możliwość podjęcia zadań poza ramami Unii nie byłoby właściwe. Inni członkowie proponowali, aby w celu otwarcia takiej współpracy [wobec innych] należałoby w tym przypadku umożliwić stosowanie postanowień dotyczących wzmocnionej współpracy w dziedzinie obrony. Proponowano też, aby kryteria zdolności wojskowej zostały określone przez Radę i ustanowione w formie prawnie wiążącego protokołu. Jeden z członków opowiedział się za tym, by jednym z zadań Agencji ds. Zbrojeń było określenie takich kryteriów.

W odniesieniu do proponowanych innych form elastyczności większość członków Konwentu przychylnie odniosła się do możliwości pozwoleń niektórym państwom członkowskim na realizowanie zadań, na podstawie jednomyślnej decyzji Rady. Ich zdaniem takie postanowienie umożliwiłoby włączenie do konstytucji praktyki funkcjonującej już poza traktatem. Jeden z członków proponował, aby było możliwe zaproszenie państw nie będących członkami Unii do wspólnego działania z państwami członkowskimi w celu realizacji [określonych] zadań. Niektórzy członkowie Konwentu przekonywali również, że konstytucja powinna zawierać klauzulę dopuszczającą zobowiązania między państwami członkowskimi dotyczące wzajemnej obrony. Ci członkowie uznali, że wzajemna obrona stanowi decydujący czynnik solidarności między obywatelami i państwami; takie zobowiązania już obowiązują między większością z nich, ale poza traktatem. Dlatego też włączenie tego zobowiązania do konstytucji byłoby uzasadnione. Inni zaś obawiali się ujęcia wzajemnej obrony w ramach Unii; uznali, iż takie zobowiązanie może powielać zobowiązania podjęte przez wiele państw w ramach NATO. Niektórzy członkowie Konwentu wyrazili obawy, że taka klauzula może zagrozić neutralnemu statusowi niektórych państw członkowskich lub idei państwa niezaangażowanego.

Niektórzy członkowie Konwentu poruszali również inne kwestie, takie jak sprawa finansowania działań związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, w tym Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony; niektórzy członkowie proponowali, aby wchodziło to w zakres unijnego budżetu.

Podniesiono także inne kwestie dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, takie jak ustanowienie Unii Bezpieczeństwa i Obrony.

Niektórzy członkowie Konwentu proponowali również uwzględnienie w postanowieniach dotyczących działań zewnętrznych mocniejszej pozycji parlamentów narodowych niż w dziedzinie obrony.

Wspólna polityka handlowa

Niektórzy członkowie Konwentu opowiedzieli się za potrzebą uczynienia skutecznej wspólnej polityki handlowej oraz za koniecznością podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów we wszystkich dziedzinach, włącznie z zawieraniem wszystkich umów. Ale inni byli zdania, że handel w zakresie usług kulturalnych i audiowizualnych nadal powinien należeć do wspólnych kompetencji Unii i państw członkowskich, a negocjacje w sprawie takich umów powinny wymagać wspólnego porozumienia państw członkowskich. Kilku członków uważało, że należy wzmacniać rolę Parlamentu Europejskiego w dziedzinie polityki handlowej, twierdząc także, że zarówno upoważnienie do prowadzenia negocjacji, jak i do zawierania umów powinno wymagać zgody Parlamentu Europejskiego. Niektórzy podkreślali także potrzebę informowania Parlamentu Europejskiego, w pełnym zakresie, przez cały czas trwania procesu negocjacyjnego.

Współpraca na rzecz rozwoju i pomoc humanitarna

W odniesieniu do artykułów dotyczących współpracy na rzecz rozwoju kilku członków Konwentu uznało za istotne umieszczenie specyficznych celów ograniczenia ubóstwa, a ostatecznie także jego zwalczania, w specjalnym podrozdziale poświęconym współpracy na rzecz rozwoju. Ponadto kilku członków opowiedziało się za uwzględnieniem tego w budżecie Europejskiego Funduszu Rozwoju i domagało się skreślenia w art. 26 odniesienia do szczególnego rodzaju stosunków z państwami AKP. Niektórzy członkowie z rezerwą odnieśli się do zawartej w art. 30 dotyczącej pomocy humanitarnej propozycji utworzenia ochotniczego humanitarnego korpusu pokojowego, zwracając uwagę na trudność zadania polegającego na niesieniu pomocy w tej dziedzinie i na potrzebę dysponowania wyszkolonym personelem.

Środki restrykcyjne

Kwestię artykułów dotyczących środków restrykcyjnych poruszyło niewiele osób. Niektórzy podkreślali konieczność zapewnienia poszano-

wania podstawowych praw jednostki i zgodności z prawem wewnętrznym, a także kwestię kontroli jurysdykcyjnej przez Trybunał Sprawiedliwości. Inni proponowali rozszerzenie zakresu artykułu dotyczącego ograniczeń wizowych.

Umowy międzynarodowe

W odniesieniu do umów międzynarodowych większość głosów w dyskusji dotyczyła roli Parlamentu Europejskiego w negocjacjach i zawieraniu umów. Kilka osób zaproponowało rozszerzenie konsultacji z Parlamentem Europejskim na wszystkie etapy procedury negocjacyjnej i zawierania umów międzynarodowych.

W sprawie zewnętrznych kompetencji Unii niektórzy członkowie Konwentu proponowali wyjaśnienie w konstytucji, że Unia ma kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej zawsze, gdy umowa ta przyczynia się do realizacji wewnętrznych kompetencji.

Kilku członków opowiedziało się za upoważnieniem Komisji do negocjowania umów międzynarodowych, z wyjątkiem umów dotyczących wyłącznie kwestii WPZB, natomiast inni popierali przyznanie Komisji upoważnienia do negocjowania wszystkich umów, nawet tych odnoszących się do WPZB. Jeszcze inni uważali, że za negocjacje powinien odpowiadać minister UE, natomiast pozostali sądzili, że zadanie to powinno należeć do Prezydencji. Niektóre wystąpienia dotyczyły rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną na procedurę zawierania umów we wszystkich dziedzinach.

Stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi

W odniesieniu do stosunków Unii z organizacjami międzynarodowymi niektórzy uważali, że Unia powinna dążyć do członkostwa w organizacjach międzynarodowych, poczynając od Międzynarodowych Instytucji Finansowych (IFI). Niektórzy opowiadali się za bardziej szczegółowym opracowaniem postanowień dotyczących stosunków z organizacjami międzynarodowymi, inni zaś proponowali, aby wykaz organizacji określony w art. 35 obejmował także NATO.

Klauzula solidarności

Wielu członków Konwentu zgodnie przyjęło włącznie do konstytucji klauzuli solidarności, traktując to jako istotny wyraz solidarności państw członkowskich i obywateli. Niektórzy twierdzili, że zakres takiej klauzuli powinien zostać rozszerzony, tak aby objął on inne zagrożenia czy niebezpieczeństwa, np. klęski żywiołowe, klęski spowodowane przez człowieka. Wiceprzewodniczący wskazał na ujęcie środków wspomagania w postanowieniach konstytucji (art. 15) w sprawie ochrony przed klęskami.

Wnioski

Podsumowując, wiceprzewodniczący Jean-Luc Dehaene stwierdził, że Konwent przychylnie przyjął propozycję nowej struktury artykułów dotyczących działalności zewnętrznej. Zauważył szerokie poparcie dla artykułu horyzontalnego w sprawie zasad i celów, jak również kilka wniosków w sprawie wzmocnienia ustępu dotyczącego spójności.

Następnie odnotował powszechne porozumienie w sprawie utworzenia urzędu ministra spraw zagranicznych UE, przy zróżnicowaniu opinii na temat konsekwencji tych zmian. Dotyczyło to w szczególności prawa inicjatywy w ramach WPZB. Wskazał, że pozycja ministra i jego stosunki z Radą i Komisją wymagają bardziej szczegółowego opracowania.

W kwestii podejmowania decyzji w ramach WPZB zauważył, z jednej strony, postulaty dotyczące większego zakresu głosowania większością kwalifikowaną (QMV), z drugiej zaś sprzeciw wobec podążania w tym kierunku.

W sprawie polityki bezpieczeństwa i obrony odnotował, że Konwent poparł wiele propozycji Prezydium, takich jak uznanie tej polityki za integralną część WPZB, uaktualnienie zadań petersberskich oraz utworzenie agencji. Natomiast w odniesieniu do innych zagadnień, takich jak wzajemna obrona i różne formy elastyczności, opinie nie były całkowicie zbieżne.

Wiceprzewodniczący Jean-Luc Dehaene potwierdził zróżnicowanie poglądów członków Konwentu na temat wspólnej polityki handlowej. Jedni opowiadali się za zniesieniem istniejących odstępstw, inni natomiast wyraźnie wnioskowali o ich utrzymanie. Co się tyczy współpracy na rzecz rozwoju, zauważył, że kilku dyskutantów domagało się określenia w odpowiednim rozdziale głównych celów tej polityki oraz usunięcia szczególnego odniesienia do państw AKP.

W odniesieniu do umów międzynarodowych odnotował rozbieżność poglądów dotyczących tego, kto powinien negocjować w imieniu Unii; zauważył również, że kilku członków opowiedziało się za zwiększeniem roli Parlamentu Europejskiego.

W kwestii klauzuli solidarności wiceprzewodniczący odnotował kilka wniosków mających na celu rozszerzenie jej zakresu także o klęski żywiołowe i te spowodowane przez człowieka. Powiadomił Konwent, że specyficzna podstawa prawna dotycząca ochrony ludności znajduje miejsce w innej części konstytucji.