

RAPORT KOŃCOWY PRZEWODNICZĄCEGO GRUPY ROBOCZEJ III – „OSOBOWOŚĆ PRAWNA” DLA KONWENTU EUROPEJSKIEGO

I. WPROWADZENIE

1. Na podstawie mandatu otrzymanego od Prezydium Konwentu Grupa robocza miała zbadać następujące sprawy:
 - konsekwencje wyraźnego uznania osobowości prawnej Unii;
 - konsekwencje połączenia osobowości prawnej Unii z osobowością prawną Wspólnoty;
 - wpływ na uproszczenie traktatów.
2. Grupa szczegółowo omówiła powyższe kwestie i w tym celu wysłuchała opinii wielu doświadczonych ekspertów¹. Z dyskusji wynika, że istnieje bardzo szerokie porozumienie (przy jednym głosie przeciwko) co do tego, że Unia w przyszłości powinna mieć wyraźną osobowość prawną; powinna być jednolitą osobą prawną oraz zastąpić obecnie istniejące w UE osoby prawne.
3. Następnie grupa omówiła wpływ osobowości prawnej na połączenie traktatów oraz stwierdziła, że Unia powinna mieć jednolity tekst konstytucyjny (złożony z dwóch części, z których pierwsza zawierałaby postanowienia konstytucyjne). Grupa robocza uznała również, że po połączeniu osobowości prawnej oraz, o ile to konieczne, traktatów, byłoby anachronizmem utrzymywanie obecnej struktury „filarowej”. W związku z powyższym uznała, że zerwanie z powyższą strukturą „filarową” pomogłoby w znaczny sposób uprościć architekturę Unii.
4. Grupa zbadała również wpływ, jaki jednolita osobowość prawna Unii może mieć na procedury negocjowania umów, oraz uznała potrzebę opracowania jednolitego artykułu w nowym traktacie, opartym na obecnym art. 300 TWE, który powinien być uzupełniony o artykuły 24 i 38 TWE. Zaproponowano niektóre zmiany do art. 24 TWE w celu uwzględnienia jednolitej osobowości prawnej Unii. Jednym z zasadniczych problemów było zidentyfikowanie prostszych i bardziej efektywnych procedur negocjowania umów, w szczególności tych wchodzących jednocześnie w zakres kilku „filarów”. Omawiano również kwestię zewnętrznej reprezentacji Unii.

¹ Zob. lista w załączniku.

5. Omawiano też inne zagadnienia, co do których osiągnięto szerokie porozumienie, a mianowicie potrzebę ustanowienia kontroli sądowej w tej dziedzinie oraz zapewnienie systematycznych konsultacji z Parlamentem Europejskim. W niektórych kwestiach prace będą bez wątpienia kontynuowane przez Grupę roboczą w sprawie działań zewnętrznych.
6. Grupa przy okazji sformułowała propozycje dotyczące konkretnych zapisów, podkreślając, że niektóre z jej zaleceń mogą zostać zmienione lub uzupełnione, zgodnie ze wskazówkami Konwentu, szczególnie w odniesieniu do podziału kompetencji, struktury filarowej oraz procedur i kompetencji instytucji.
7. W kontekście wyników dyskusji grupa postanowiła przedstawić pewne ogólne oraz techniczne zalecenia.

II. WYRAŻNE PRYZNANIE OSOBOWOŚCI PRAWNEJ UNII

8. Grupa robocza postanowiła, na podstawie szerokiego porozumienia (przy jednym głosie przeciwko), zalecić przyznanie odrębnej osobowości prawnej Unii. Stwierdzono, że obecna sytuacja jest dwuznaczna pod wieloma względami i raczej osłabia tożsamość Unii na poziomie międzynarodowym, a także podważa pewność prawną, co ma podstawowe znaczenie w stosunkach międzynarodowych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.
9. Grupa robocza rozważyła dwie możliwości: albo Unia będzie mieć osobowość prawną, przy zachowaniu osobowości Wspólnoty i Euratomu, albo zostanie jej wyraźnie nadana **jednolita** osobowość prawną, która zastąpi obecne osobowości prawne.
10. Osiągnięto szerokie porozumienie (przy jednym głosie przeciwko) na korzyść tej drugiej możliwości. Grupa stanęła na stanowisku, że przyznanie Unii osobowości prawnej oprócz tej, jakie istnieją obecnie, nie uwzględniałoby wystarczająco zapewnienia jasności i uproszczenia, niezbędnych w stosunkach zewnętrznych Unii. W szczególności zasugerowano, że jeśli Unia ma być zaangażowana w zawieranie umów międzynarodowych ponadfilarowych (dotyczących kompetencji Wspólnoty i Unii na mocy tytułów V i VI TWE), to sytuacja byłaby zbyt skomplikowana, gdyż umowy musiałyby być zawierane zarówno przez Unię, jak i przez Wspólnotę. Przy jednolitej osobowości prawnej podmiotem prawa międzynarodowego będzie Unia, która w tym celu zastąpi Wspólnotę².
11. W związku z powyższym Grupa robocza odnotowała w szczególności stanowiska wyrażone przez służby prawne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, w których zdecydowanie podkreślono, że wyraźne przyznanie jednolitej osobowości prawnej Unii jest w pełni uzasadnione z przyczyn efektywności i pewności prawnej, jak również przejrzystości i większej tożsamości Unii, nie tylko w stosunkach z państwami trzecimi, ale także w odniesieniu do obywateli europejskich. Obywatele zostaliby zachęcani do identyfikowania się większym stopniem z Unią, która powinna szanować podstawowe prawa obywateli oraz te wynikające z obywatelstwa europejskiego, zgodnie z art. 6 TUE i art. 17 i następnymi TWE.

² Większość członków Grupy roboczej uważa, że osobowość prawną Unii zastąpiłaby osobowość Wspólnoty i Euratomu, chociaż niektórzy członkowie sugerowali, że włączenie Euratomu nie jest absolutnie konieczne z uwagi na specyficzny charakter tego traktatu. Należy jednakże odnotować, że na mocy Traktatu Euratom to Komisja odpowiada w kwestiach zawierania umów międzynarodowych, a nie tylko za negocjacje, lecz także za zawieranie, po uzyskaniu akceptacji Rady działającej kwalifikowaną większością głosów (art. 101 Euratom). Traktat EWWIS przestał obowiązywać.

12. Takie samo porozumienie osiągnięto na korzyść jednolitej osobowości prawnej Unii, otwierającej drogę do połączenia traktatów oraz osiągnięcia większej spójności architektury konstytucyjnej Unii.

III. WPŁYW JEDNOLITEJ OSOBOWOŚCI PRAWNEJ UNII NA UPROSZCZENIE TRAKTATÓW ORAZ STRUKTURY FILAROWEJ

13. Mandat Grupy roboczej obejmuje zagadnienie, czy wyraźne uznanie osobowości prawnej Unii mogłoby wpłynąć na uproszczenie traktatów. W tym kontekście istnieje potrzeba stwierdzenia konsekwencji, jakie jednolita osobowość prawna Unii, włączająca osobowość prawną Wspólnoty, będzie mieć na obecny dualizm dwóch głównych traktatów, tj. TUE i TWE.
14. Chociaż osobowości prawne powinna łączyć koncepcja, a nie powyższe traktaty³, to wniosek grupy w tej kwestii polegał na tym, że połączenie dwóch traktatów byłoby logiczną konsekwencją połączenia osobowości prawnej Unii z osobowością Wspólnoty, i tym samym wpłynęłoby na uproszczenie traktatów. Inny wniosek mówi, że przy odebraniu odrębnej osobowości prawnej Wspólnocie, uzasadnienie dla rozróżniania między TUE a TWE nie miałoby sensu i stanowiłoby jedynie niepotrzebną komplikację.
15. Połączenie traktatów pozwoliłoby na wykreślenie wielu postanowień Traktatu Euratom, identycznych lub podobnych jak postanowienia TWE. Jednakże z uwagi na pewne szczególne problemy dotyczące Traktatu Euratom, stwierdzono, że ewentualne implikacje połączenia tego traktatu powinny zostać szczegółowo zbadane.
16. Opowiadzawszy się za połączeniem traktatów, Grupa robocza określiła wyraźne preferencje na rzecz nowego jednolitego traktatu, podzielonego na dwie części⁴:
- część zasadnicza składałaby się z postanowień konstytucyjnych, nowo wprowadzonych lub zapożyczonych z obecnie obowiązujących traktatów;
 - część druga kodyfikowałaby i reorganizowałaby wszelkie postanowienia TUE i TWE dotyczące spraw, których nie objęła część zasadnicza⁵.
- Nowy traktat zastąpiłby obecnie obowiązujące TUE i TWE (oraz, o ile to stosowne, Traktat Euratom).
17. Co do tego zagadnienia Grupa robocza wzięła pod uwagę zagrożenia, w szczególności dla pewności prawnej, drugiej możliwości polegającej na przygotowaniu nowego traktatu podstawowego, który byłby „nałożony” na obecne traktaty. Oczywiście Konwent powinien również rozważyć inne aspekty uproszczenia traktatów, które nie wiążą się bezpośrednio z osobowością prawną Unii⁶. Zagadnienia te dotyczą głównie architektury oraz treści części zasadniczej, formy i struktury części drugiej, jak również ewentualnego rozróżnienia między procedurami rewizji traktatów.

³ Nowa klauzula stwierdzałaby jedynie, że Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i działa jako jej następczyni, bez dokonywania zmian TWE.

⁴ WG III – WD 06: Opcja 1(b).

⁵ Przykładowo część druga mogłaby zawierać statuty (w przypadku instytucji) lub szczególne protokoły (w przypadku dziedzin polityki: rynku wewnętrznego, Europejskiej Unii Walutowej, JHA, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wspólnych polityk itd.).

⁶ W tym przedmiocie zob. CONV 250.

18. Grupa robocza rozważyła również obecną „filarową” strukturę Unii i stwierdziła, że ani połączenie osobowości prawnych, ani połączenie traktatów samo w sobie nie będzie mieć żadnego wpływu na strukturę filarową. Uznano jednak, że sposób, w jaki struktura filarowa była prezentowana w obecnym TUE, wydaje się zdezaktualizowany, jeśli nie zbędny, dla celów nowego jednolitego traktatu⁷. Ponadto byłoby to niepotrzebną komplikacją, ponieważ wszelkie cechy instytucjonalne i proceduralne charakterystyczne dla dwóch filarów międzyrządowych (WPZiB oraz współpracy w sprawach karnych), które Konwent uważa za warte utrzymania, mogłyby zostać zachowane w nowym traktacie konstytucyjnym.

IV. KONSEKWENCJE WYRAŹNEGO PRYZNANIA UE JEDNOLITEJ OSOBOWOŚCI PRAWNEJ DLA STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH UNII

19. Wyraźne przyznanie Unii osobowości prawnej zwiększa jej tożsamość na arenie międzynarodowej. Tym samym Unia staje się podmiotem prawa międzynarodowego, wraz z państwami członkowskimi, bez zagrażania ich statusowi jako podmiotów prawa międzynarodowego. Będzie więc ona mogła korzystać ze wszelkich sposobów działań międzynarodowych (prawo do zawierania traktatów, prawa legacji, prawo do występowania z roszczeniami lub do działania przed trybunałem lub sędzią międzynarodowym, prawo do stania się członkiem organizacji międzynarodowej lub stroną konwencji międzynarodowych, np. Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prawo do korzystania z immunitetów).
20. Wyraźne przyznanie Unii jednolitej osobowości prawnej nie powoduje *per se* żadnej zmiany, ani w porównaniu z obecnym podziałem kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, ani z podziałem kompetencji między obecną Unią a Wspólnotą. Nie wymaga to również jakichkolwiek zmian w odpowiednich procedurach i kompetencjach instytucji dotyczących w szczególności rozpoczynania, negocjowania i zawierania umów międzynarodowych.
21. Stwierdziwszy powyższe, Grupa robocza uznała za wskazane zasugerowanie pewnych zmian w niektórych postanowieniach traktatów, na które zwraca w szczególności uwagę członków Grupy roboczej ds. działań zewnętrznych, w celu wzmocnienia efektywności działań zewnętrznych Unii oraz uproszczenia obecnych procedur. Niektórzy członkowie wskazali, że powyższe zmiany mogłyby zostać zmienione oraz uzupełnione zgodnie ze wskazówkami przygotowanymi przez Konwent w odniesieniu do podziału kompetencji, procedur i kompetencji instytucji oraz ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania działań zewnętrznych, jak też obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

A. PROCEDURA NEGOCJOWANIA I ZAWIERANIA UMÓW: PRZYPADEK „POROZUMIEŃ MIESZANYCH” (TRADYCYJNYCH I PONADFILAROWYCH)

22. Co się tyczy procedury negocjowania i zawierania umów międzynarodowych (kompetencje traktatowe), punktem wyjścia rozważań Grupy roboczej było to, że obecny podział kompetencji między państwami członkowskimi a Unią, jak również odpowiednie kompetencje instytucji powinny zostać utrzymane. Jednakże w opinii członków

⁷ Zob. w szczególności artykuły 1, 28, 41 i 47 TUE.

grupy należy wyraźnie wskazać w artykule jednolitego traktatu⁸, kto negocjuje i zawiera takie umowy. Konsolidacja różnych stosowanych procedur w jednym postanowieniu jest zadaniem łatwiejszym, bo niezależnie od dziedziny, to Rada zawsze⁹:

- upoważnia do otwarcia negocjacji i wydaje instrukcje negocjacyjne oraz
- zawiera umowy, po ich wynegocjowaniu.

23. Konsolidacja zapisów proceduralnych w jeden artykuł niekoniecznie musi powodować zmiany w szczególnych cechach procedury zgodnie z danym przedmiotem. Tak więc jeśli rozważana umowa wchodzi w zakres jedynie prawa wspólnotowego, miałyby zastosowanie obecny art. 300 TWE; w przypadku gdy umowa jest objęta jedynie tytułem V lub VI, miałyby zastosowanie artykuły 24-38 TUE; jeśli jednak umowa wchodzi w zakres domeny wspólnotowej oraz jednocześnie w zakres tytułów V i/lub VI TUE („ponadfilarowy charakter mieszany”), to procedura negocjacyjna byłaby określana przez Radę, zgodnie z przedmiotem objętym umową, z odpowiednim uwzględnieniem obecnej równowagi instytucjonalnej; jeśli główny cel umowy dotyczy szczególnego przedmiotu, miałyby zastosowanie jednolita podstawa prawna (a tym samym jednolita procedura).
24. W związku z powyższym większość członków Grupy roboczej podkreślała, że spójność pozycji Unii zostałaby wzmocniona, gdyby Unia w negocjacjach była reprezentowana jednym głosem. Ale Grupa robocza zaakceptowała fakt, że w niektórych wyjątkowych przypadkach mieszanych umów wchodzących w zakres kilku filarów podwójna delegacja Unii mogłaby być uzasadniona (przewodnictwo Rady lub wysoki przedstawiciel, Komisja).
25. Większość członków Grupy roboczej uważa, że byłoby pożytecznym wyjaśnienie, iż jeśli Rada (oraz w przypadku tradycyjnych mieszanych umów – państwa członkowskie) chce uczynić Komisję odpowiedzialną za prowadzenie negocjacji w sprawie wszelkich aspektów umowy w imieniu Unii (lub nawet państw członkowskich), to oczywiście mogłaby to zrobić. Ma to już miejsce (w dużym stopniu) w praktyce, umożliwiając Unii mówienie jednym głosem.
26. Jeśli zaś chodzi o prawo do rozpoczynania negocjacji na mocy pierwszego filaru, to nieformalne uzgodnienia są przeprowadzane przez Komisję, często na wniosek państw trzecich, a o ich wynikach Komisja informuje Radę. Na podstawie tych kontaktów Komisja zaleca Radzie rozpoczęcie negocjacji, a Rada podejmuje decyzję w sprawie upoważnienia Komisji do prowadzenia negocjacji (artykuły 133 ustęp 3 i 300 ustęp 1 TWE). Większość członków Grupy roboczej uważa, że prawo do rozpoczynania negocjacji w przypadku umów dotyczących spraw na mocy tytułów V i VI mogłoby należeć do przewodniczących Rady (z możliwością jego delegowania w przyszłości wysokiemu przedstawicielowi). W przypadku umów mieszanych wchodzących w zakres kilku filarów prawo inicjatywy zależałoby od przedmiotu umowy.
27. Grupa robocza podkreśliła, że jej propozycje zostały przygotowane na podstawie obecnego podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi lub między instytucjami w odniesieniu do inicjatywy i negocjacji oraz zawierania umów międzynarodowych, tj. *a droit constant* (na podstawie ustanowionego prawa). Ale jeśli Konwent po przeprowadzeniu debaty w ramach Grupy roboczej w sprawie działań zewnętrznych zdecyduje o połączeniu obowiązków wysokiego przedstawiciela i komisarza do spraw stosunków zewnętrznych, to właśnie ta nowa osoba odgrywałaby rolę w inicjowaniu i prowadzeniu negocjacji

⁸ W świetle ich szczególnego charakteru nie proponuje się, aby postanowienia dotyczące zawierania umów w dziedzinie Europejskiej Unii Walutowej były włączane do tego jednolitego postanowienia.

⁹ Z wyjątkiem Traktatu Euratom.

cji. Większość członków Grupy roboczej sądzi, że takie połączenie wpłynęłoby pozytywnie na ogólną spójność działań zewnętrznych Unii (w rozumieniu art. 3 TUE), ale nie powinno powodować poważnych zmian w dotychczasowej równowadze instytucjonalnej.

28. Ponadto większość członków Grupy roboczej zaproponowała zasadę reorganizacji personelu w celu stworzenia jednolitej struktury, aby zapewnić większą spójność działaniom zewnętrznym Unii oraz uniknąć dublowania się administracji. Nie kwestionując powyższej zasady, inni członkowie Grupy roboczej byli zdania, że reorganizacja spowoduje problemy techniczne i administracyjne. W związku z tym zasugerowali, aby zastosować jedno rozwiązanie w celu utrzymania równowagi. Zagadnienie to powinno jednak zostać dodatkowo omówione przez Grupę roboczą do spraw działań zewnętrznych.

B. PROCEDURA ZAWIERANIA UMÓW DOTYCZĄCYCH TYTUŁU V I VI: POTRZEBA DOSTOSOWANIA REDAKCJI ARTYKUŁU 24 TUE

29. Obecnie art. 24 TWE, mający zastosowanie jedynie do spraw objętych drugim i trzecim filarem, stanowi, że „żadna umowa nie jest wiążąca dla Państwa Członkowskiego, którego przedstawiciel w Radzie stwierdzi, że powinno ono spełnić wymogi swojej własnej procedury konstytucyjnej; pozostali członkowie Rady mogą uzgodnić, że umowę stosuje się wobec nich tymczasowo”.
30. Powyższa klauzula może oznaczać, że zanim Unia zwiąże się umową międzynarodową, państwo członkowskie może wszcząć procedurę wewnętrzną ratyfikacji umowy przez narodowy parlament (lub, tam gdzie to stosowne, w drodze referendum). O ile przedmiot umowy międzynarodowej jest objęty częściowo przez wyłączną kompetencję Unii, a częściowo przez kompetencję państw członkowskich (tradycyjne „porozumienia mieszane”)¹⁰, to państwa członkowskie powinny zatwierdzić część umowy, która wchodzi w zakres ich narodowej kompetencji, zgodnie z ich stosownymi wymogami konstytucyjnymi. Ale ponieważ art. 24 TUE dotyczy umów objętych kompetencją Unii, a po uzyskaniu przez Unię osobowości prawnej to Unia będzie je zawierać, narodowe procedury ratyfikacyjne nie mają uzasadnienia.
31. Powyższy wymóg prawny nie powinien być mylony z możliwością otwartą dla każdego parlamentu narodowego co do zbadania stanowiska swojego rządu na temat procedury podejmowania decyzji w Radzie w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej. Każdy parlament narodowy ma oczywiście prawo do politycznej kontroli swojego rządu, w tym poprzez procedury „zastrzeżeń parlamentarnych”, zanim Rada podejmie decyzję w sprawie zawarcia danej umowy międzynarodowej. Może on nawet zobowiązać swój rząd do sprzeciwienia się zawarciu umowy z „ważnych (...) powodów polityki narodowej” (zob. art. 23 ustęp 2 TUE), ale dotyczy to nadal wewnętrznej procedury podejmowania decyzji w ramach Rady. Po podjęciu przez Radę decyzji o zawarciu umowy, Unia wyraża zgodę na związanie się umową zgodnie z normami prawa międzynarodowego.
32. Ponadto obecna redakcja art. 24 TUE zakłada niepewność prawną co do umów, których tymczasowe stosowanie zgodnie z tym postanowieniem powinno zostać zakończone, w przypadku gdy po zakończeniu wewnętrznych procedur konstytucyjnych państwo członkowskie wyrazi zamiar niewiązania się umową. Chociaż ten mechanizm nigdy nie został użyty, wydaje się, że byłby on niezgodny z osobowością prawną Unii i mógłby poważnie zaszkodzić spójności polityki zewnętrznej Unii.
33. W związku z powyższym większość członków Grupy roboczej proponuje, aby wyżej wymienione fragmenty z art. 24 TUE usunąć. W tym aspekcie grupa również odwołuje

¹⁰ Zob. przykładowo art. 174 ustęp 4 TWE.

się do opinii wyrażonych przez służby prawne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji: żadna z nich nie stwierdziła jakiegokolwiek przeszkody dla usunięcia odniesienia do „wymogów konstytucyjnych” w art. 24 TUE.

34. Niektórzy członkowie grupy stwierdzili, że chociaż nie są przeciwni usunięciu wspomnianych fragmentów, to chcieliby, aby art. 24 TUE odwoływał się do faktu, że państwo członkowskie może skorzystać z art. 23 ustęp 1 oraz mieć prawo do konstruktywnego wstrzymania się od głosu.

C. REPREZENTACJA ZEWNĘTRZNA UNII

35. Grupa robocza jest przekonana, że zewnętrzne działania polityczne Unii byłyby bardziej efektywne i wiarygodne, gdyby udało się jej mówić, tak dalece jak to możliwe, **jednym głosem**. Należy dążyć do zapewnienia, by Unia wyrażała „wspólne stanowiska” zarówno poprzez swoje przedstawicielstwo w organizacjach międzynarodowych, jak również w stosunkach z państwami trzecimi¹¹.

36. Jeśli chodzi o zewnętrzną reprezentację Unii w różnych organizacjach międzynarodowych i konferencjach¹², to art. 18 ustęp 1 TUE stanowi, że „przewodnictwo reprezentuje Unię w sprawach wchodzących w zakres wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”¹³. Artykuł 19 ustęp 1 TUE stanowi, że „państwa członkowskie koordynują swoje działania na forum organizacji i konferencji międzynarodowych. Popierają one wspólne stanowiska na tych płaszczyznach”. Z kolei art. 302 TWE stanowi, że „zadaniem Komisji jest zapewnienie utrzymania wszelkich odpowiednich stosunków z organami systemu Narodów Zjednoczonych i jego agencji wyspecjalizowanych. Komisja utrzymuje również takie stosunki, jakie są odpowiednie, z wszelkimi organizacjami międzynarodowymi”.

37. Obowiązujące postanowienia traktatów przewidują więc oddzielną reprezentację Unii i Wspólnoty. Warto podkreślić, że skomplikowany system, angażujący w szczególności więcej niż jednego przedstawiciela w negocjacjach międzynarodowych, utrudnia osiągnięcie efektywności działania Unii, ponieważ może stworzyć nieporozumienie lub nawet opór ze strony partnerów Unii w stosunkach międzynarodowych. Byłoby więc pożądane ustanowienie mechanizmów w traktacie w celu zapewnienia, aby – tak dalece jak to możliwe – Unia wyrażała **jednolite stanowisko**, jak również była reprezentowana przez jednolitą delegację. Oczywiście z prawnego punktu widzenia Unia może działać jedynie w granicach swojej kompetencji. Jeśli sprawa podlega częściowo kompetencji Unii, a częściowo kompetencji państw członkowskich, to sytuacja takiej mieszanej kompetencji implikuje w zasadzie udział w negocjacjach przedstawicieli zarówno Unii, jak i każdego państwa członkowskiego. Jednak nawet w takich przypadkach byłoby bez wątpienia bardziej efektywne dążenie do ustanowienia jednolitego stanowiska Unii, a nawet jednolitej delegacji Unii¹⁴.

¹¹ Ten ostatni aspekt będzie dodatkowo omawiany przez Grupę roboczą do spraw działań zewnętrznych.

¹² Charakter takiej reprezentacji zależy od traktatu ustanawiającego organizację międzynarodową lub regulaminu danej konferencji międzynarodowej. Niektóre instytucje są otwarte jedynie dla państw (np. MOP), podczas gdy inne przewidują członkostwo organizacji międzynarodowych (np. FAO).

¹³ Zob. także art. 37 TUE dotyczący tytułu VI.

¹⁴ W 1991 r. Trybunał Sprawiedliwości, odnosząc się do umowy, która wchodziła częściowo w zakres kompetencji Wspólnoty, a częściowo państw członkowskich (tradycyjna umowa mieszana), podkreślił potrzebę „zapewnienia ścisłej współpracy między państwami członkowskimi a instytucjami Wspólnoty, zarówno w procesie negocjowania i zawierania, jak i wykonywania zaciągniętych zobowiązań. Powyższe zobowiązanie do współpracy płynie z wymogu jedności w reprezentacji międzynarodowej Wspólnoty” (opinia 2/91 Trybunału Sprawiedliwości z 19 marca 1993 r., ECR str. I-1061 i następnne).

Bez wątpienia stanowisko Trybunału wyrażone wyżej może mieć zastosowanie do sytuacji, gdy Unia miałaby osobowość prawną zastępującą osobowość Wspólnoty. Ponadto art. 11 ustęp 2 TUE stanowi, że państwa członkowskie „powstrzymają się od jakichkolwiek działań, które są niezgodne z interesami Unii lub mogą naruszyć jej efektywność jako jednolitej siły w stosunkach międzynarodowych”.

38. Grupa robocza zaleca więc, aby w odniesieniu do międzynarodowej reprezentacji Unii w organizacjach międzynarodowych traktat zawierał mechanizmy zapewniające, aby UE mogła wyrażać jednolite stanowisko lub nawet być reprezentowana przez pojedynczą delegację, przynajmniej w niektórych dziedzinach, oraz w ramach organizacji międzynarodowych, które zostaną wskazane w każdym konkretnym przypadku. Powyższe zalecenie mogłaby rozważyć Grupa robocza do spraw działań zewnętrznych.

D. KONTROLOWANIE PRZEZ TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UMÓW ZAWARTYCH PRZEZ UNIĘ

39. Zgodnie z prawem precedensowym Trybunału Sprawiedliwości, Wspólnota jest wspólnotą opartą na rządach prawa, zgodnie z którą ani państwa członkowskie, ani instytucje nie mogą nie być poddane kontroli w celu zapewnienia, aby ich działania były zgodne z podstawową kartą konstytucyjną, czyli z traktatem¹⁵.

40. Ponadto art. 6 TUE wyraźnie przewiduje, że Unia opiera się na zasadach rządów prawa i poszanowania praw podstawowych, które są ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego.

41. Generalnie, kontrola sądowa dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości może być prewencyjna (badanie zgodności z traktatem planowanej umowy, zgodnie z art. 300 ustęp 6 TWE) lub *a posteriori*, po zawarciu umowy przez Unię (kontrola legalności, zgodnie z art. 230 TWE lub orzeczenie co do ważności zgodnie z art. 234 TWE).

42. W związku z tym należy odnotować, że zgodnie z prawem precedensowym Trybunału Sprawiedliwości¹⁶ unieważnieniu podlega nie sama umowa, lecz akt, na mocy którego dana instytucja zawiera umowę. A zatem jeśli umowa jest niezgodna z traktatem lub z zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego, to akt, na mocy którego instytucja zatwierdziła jej zawarcie, zostaje unieważniony lub określony jako nie mający skutków prawnych, lecz nie sama umowa.

43. Z drugiej zaś strony należy odnotować, że coraz częściej Unia przejmuje instrumenty, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą praw jednostek¹⁷. Powinni oni tym samym mieć możliwość obrony swoich praw przed Trybunałem.

44. Większość członków grupy roboczej opowiada się za jurysdykcją *ex ante* Trybunału Sprawiedliwości w zakresie tytułów V i VI (procedura konsultacyjna, o której mowa w artykule 300 ustęp 6, oraz jurysdykcja *ex post* w postępowaniu prejudycjalnym (artykuł 234 TWE), w przypadku unieważnienia (artykuł 230 TWE) i odpowiedzialności (artykuły 235 i 288 ustęp 2 TWE). Jednakże, zdaniem Grupy roboczej, postanowienia dotyczące jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w tej dziedzinie powinny zostać głębiej przeanalizowane na późniejszym etapie.

E. POTRZEBA KONSULTACJI Z PARLAMENTEM EUROPEJSKIM

45. Na poziomie politycznym, przy uwzględnieniu szczególnych cech charakterystycznych dla umów międzynarodowych w ramach WPZiB, wydaje się trudne do uzasadnienia wyłącze-

¹⁵ Orzeczenie z 23 kwietnia 1986 r., sprawa 294/83 Les Verts przeciwko Parlamentowi [1986] ECR 1339, par. 23.

¹⁶ Orzeczenie z 9 sierpnia 1994 r., sprawa C-327/91 Francja przeciwko Komisji [1994] ECR I-3641, w szczególności par. 14 i 15.

¹⁷ Przypadek oficera, który powoływał się na odpowiedzialność Unii za uszkodzenie ciała w Bośni i Hercegowinie; przypadek spółki powołującej się na deliktową odpowiedzialność Unii za szkody poniesione w wyniku sankcji przeciwko Federalnej Republice Jugosławii; przypadek obywateli jugosłowiańskich powołujących się na odpowiedzialność Unii za szkody poniesione w wyniku zakazu wizowego na podstawie wspólnego działania Rady.

nie Parlamentu Europejskiego ze wszelkich konsultacji w odniesieniu do powyższych umów. Ma to również zastosowanie do spraw wspólnotowych, w przypadku których, zgodnie z art. 300 TWE, nie powinno się odmawiać Parlamentowi Europejskiemu roli w kwestii umów handlowych. Zdecydowana większość członków Grupy roboczej opowiada się za rozszerzeniem procedury konsultacji z Parlamentem Europejskim o umowy międzynarodowe zawarte na podstawie artykułów 38 i 46 TWE oraz art. 133 TWE.

F. INNE ZMIANY TECHNICZNE

46. Bez wątplenia konieczne będzie wprowadzenie wielu zmian technicznych. Na tym etapie nie ma konieczności przeprowadzania dokładnej analizy takich zmian, ale grupa pragnie zwrócić uwagę na dwa zagadnienia:

- w przypadku przyznania Unii jednolitej osobowości prawnej pojawi się potrzeba włączenia postanowienia, że Unia zastępuje WE (oraz, tam gdzie to stosowne, Euratom), a tym samym przejmuje wszelkie zobowiązania międzynarodowe zaciągnięte przez te dwie organizacje;
- fakt, że Unia będzie również mieć osobowość prawną i w każdym państwie członkowskim będzie korzystać ze zdolności prawnej przyznanej osobom prawnym na mocy przepisów ustawowych, oznacza, że będzie zdolna w szczególności do nabywania lub zbywania mienia ruchomego i nieruchomego oraz bycia stroną w postępowaniu prawnym. W tym celu Unię będzie reprezentować Komisja (art. 282 TWE). W związku z powyższym proponuje się rozważenie rozszerzenia powyższych praw na wszystkie instytucje.

V. ZALECENIA

47. Dlatego też Grupa robocza przedstawia Konwentowi pod rozwagę niektóre ogólne i niektóre techniczne zalecenia. Niektóre z zaleceń technicznych mogłyby z pewnością zostać omówione dokładniej przez Grupę roboczą do spraw działań zewnętrznych.

A. ZALECENIA OGÓLNE

1. Traktat konstytucyjny powinien zawierać na początku tekstu nowe postanowienie, stwierdzające, że Unia ma osobowość prawną. Osobowość prawna Unii zastąpi osobowości prawne istniejących organizacji, a Unia przejmie wszelkie ich zobowiązania.
2. Jednolita osobowość prawna Unii jest w pełni uzasadniona z racji efektywności oraz pewności prawnej, jak również z przyczyn przejrzystości i tożsamości Unii nie tylko w stosunkach z państwami trzecimi, ale także z obywatelami UE. Sprawdzi to, że będą się oni bardziej identyfikować z Unią, która będzie zobowiązana do szanowania ich praw podstawowych i praw wynikających z obywatelstwa europejskiego.
3. Połączenie osobowości prawnej Unii i Wspólnoty otworzy drogę do połączenia traktatów w tekst jednolity, co pozytywnie wpłynie na uproszczenie traktatów. Jednolity tekst mógłby się składać z dwóch części, z których pierwsza byłaby częścią zasadniczą, składającą się z postanowień konstytucyjnych. Nowy traktat zastąpiłby obecnie obowiązujące TUE i TWE (oraz, tam gdzie to stosowne, Traktat Euratom).
4. Ani połączenie osobowości prawnych, ani połączenie traktatów automatycznie nie zakłada połączenia filarów. Jednakże zachowanie obecnego kształtu struktury filarowej w jednolitym traktacie byłoby anachronizmem. Wyeliminowanie tej struktury wpłynęłoby po-

zytywnie na uproszczenie architektury Unii, bez wpływu na jakiegokolwiek przyszłe merytoryczne zmiany, jakie Konwent może wprowadzić w procedurach i instrumentach mających zastosowanie do różnych „filarów”;

5. Wyraźne nadanie jednolitej osobowości prawnej Unii nie oznacza *per se* jakiegokolwiek zmiany ani w obecnym podziale kompetencji między Unią i państwami członkowskimi, ani w podziale kompetencji między obecną Unią a Wspólnotą. Nie oznacza to również jakiegokolwiek zmian odpowiednich procedur i kompetencji instytucji dotyczących w szczególności inicjowania, negocjowania i zawierania umów międzynarodowych. Pewne zmiany jednakże wydają się konieczne w celu wzmocnienia efektywności działań zewnętrznych Unii i uproszczenia obowiązujących procedur. Powyższe zmiany mogłyby zawsze być rewidowane lub uzupełniane w zależności od linii przyjętej w przyszłości przez Konwent.

B. ZALECENIA TECHNICZNE

1. Gdyby Unia miała jednolitą osobowość prawną (a być może jednolity traktat), to w sprawie porozumień międzynarodowych wystarczyłby jeden artykuł traktatu.
2. Artykuł ten mógłby konsolidować obowiązujące procedury, biorąc za punkt wyjścia to, że obecny podział kompetencji między państwami członkowskimi a Unią, jak również odpowiednich kompetencji instytucji powinien być utrzymany. Ich zakres mógłby jednak być przedmiotem przeglądu lub uzupełnień w zależności od linii przyjętej w przyszłości przez Konwent, w szczególności w odniesieniu do procedur i kompetencji instytucji.
3. Artykuł 300 TWE (zmieniony Traktatem Nicejskim) może być podstawą nowego artykułu i postanowień artykułów 24-38 TUE (być może z pewnymi zmianami) dodanych do niego. W związku z tym sugeruje się w szczególności, że art. 24 TUE nie powinien już przewidywać możliwości stosowania wewnętrznej procedury konstytucyjnej do zatwierdzania umów zawartych przez Unię na podstawie jej kompetencji. Ratyfikacja przez parlamenty narodowe mogłaby jednakże nadal być wymagana w przypadku tradycyjnych umów mieszanych (łącznej kompetencji Unii i państw członkowskich).
4. Procedura negocjowania i zawierania umów, mająca zastosowanie do umów, wynikałaby z danej dziedziny prawa (prawo wspólnotowe i/lub tytuły V i VI TUE). W przypadku umowy, które obejmuje jednocześnie kilka dziedzin („mieszany ponadfilarowy charakter”), procedura negocjacyjna byłaby określana przez Radę w zależności od przedmiotu umowy, przy utrzymaniu szczególnej równowagi instytucjonalnej. Jeśli główny przedmiot umowy wchodzi w zakres szczególnego przedmiotu, stosowana byłaby jednolita podstawa prawna (a tym samym jednolita procedura).
5. Grupa robocza podkreśla, że spójność stanowiska Unii zostałaby wzmocniona, jeśli Unia byłaby reprezentowana przez pojedynczy głos w negocjacjach. Jednakże większość członków Grupy roboczej uznaje, że w pewnych wyjątkowych przypadkach umów mieszanych, które wchodzi w zakres dziedzin odpowiadających obecnym filarom, mogłoby istnieć uzasadnienie dla wielokrotnej delegacji Unii (przewodnictwo Rady lub wysoki przedstawiciel, Komisja) przy utrzymaniu równowagi instytucjonalnej przewidzianej w traktatach;
6. Większość członków grupy uważa, że byłoby pożyteczne stwierdzenie, że jeśli Rada (oraz państwa członkowskie, w przypadku tradycyjnych umów mieszanych) zechciałaby upoważnić Komisję do negocjowania całego porozumienia, mogłaby to uczynić (w tym

kontekście Grupa robocza wyraziła nadzieję, że Grupa robocza do spraw działań zewnętrznych omówi kwestie w celu uniknięcia jakiegokolwiek niepotrzebnego dublowania).

7. Podkreślono, że zewnętrzna reprezentacja Unii byłaby bardziej efektywna i wiarygodna, gdyby udało się jej mówić jednym głosem. W związku z tym należy przewidzieć stosowne mechanizmy, by Unia mogła zajmować jednolite stanowisko, o tyle, o ile to możliwe, lub nawet by była reprezentowana przez pojedynczą delegację, co najmniej w niektórych dziedzinach oraz organizacjach międzynarodowych wskazywanych w każdym konkretnym przypadku.
8. Grupa robocza opowiada się na rzecz jurysdykcji *ex ante* Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie tytułu V i VI (art. 300 ustęp 6 TWE) oraz *ex post* w procedurze prejudycjalnej (art. 234 TWE), w przypadku unieważnienia (art. 230 TWE) oraz odpowiedzialności (art. 235 i 288 ustęp 2 TWE). Jednakże Grupa robocza uważa, że postanowienia dla jurysdykcji Trybunału w tej dziedzinie powinny zostać dokładniej omówione na późniejszym etapie.
9. Grupa robocza opowiada się za rozszerzeniem procedury konsultacji z Parlamentem Europejskim o umowy międzynarodowe zawierane przez Unię na podstawie artykułów 38-46 TUE i 133 TWE.

ZAŁĄCZNIK

LISTA EKSPERTÓW ZAPROSZONYCH PRZEZ GRUPĘ ROBOCZĄ

Na temat implikacji wyraźnego przyznania Unii osobowości prawnej wysłuchano opinii ekspertów. Byli to:

- prof. Alan DASHWOOD, Uniwersytet w Cambridge
- Gregorio GARZON-CLARIANA, radca prawny Parlamentu Europejskiego
- prof. Jean-Victor LOUIS, Wolny Uniwersytet w Brukseli
- Michel PETITE, dyrektor generalny, służby prawne Komisji Europejskiej
- Jean-Claude PIRIS, radca prawny Rady
- Antonio TIZZANO, rzecznik generalny, Trybunał Sprawiedliwości
- Carlos WESTENDORP y CABEZA, przewodniczący Komisji Parlamentu Europejskiego do spraw przemysłu, handlu zagranicznego, badań i energii

O połączeniu i uproszczeniu traktatów wypowiedzieli się następujący eksperci:

- prof. Bruno DE WITTE, Uniwersytet Europejski we Florencji
- prof. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Uniwersytet w Heidelbergu