

RAPORT KOŃCOWY PRZEWODNICZĄCEGO GRUPY ROBOCZEJ I – „ZASADA SUBSYDIARNOŚCI” DLA KONWENTU EUROPEJSKIEGO

Prowadząc prace na podstawie swego mandatu (CONV 71/02), Grupa robocza ds. zasady subsydiarności omówiła na posiedzeniach zagadnienia związane z zasadą subsydiarności. Wysłuchano opinii kilku ekspertów w tej dziedzinie¹.

Dyskusje umożliwiły członkom grupy osiągnięcie porozumienia w sprawie pewnych zasad oraz sposobów podejścia (część I). Grupa uzgodniła propozycje, których celem jest poprawa stosowania i monitorowania zasady subsydiarności (część II).

Grupa stwierdziła, że pewne środki ogólne, których szczegółowa analiza przekroczyłaby jednak jej kompetencje, mogłyby ułatwić stosowanie i monitorowanie zasady subsydiarności (część III).

I. ZASADY I PODEJŚCIA DO STOSOWANIA I MONITOROWANIA ZASADY SUBSYDIARNOŚCI

- 1) Stało się jasne, że zasada subsydiarności podlega obecnie badaniu przez instytucje biorące udział w postępowaniu legislacyjnym, między innymi na podstawie kryteriów ustanowionych przez traktat, a w szczególności w protokole w sprawie zasad subsydiarności i proporcjonalności. Zasada subsydiarności podlega także analizie prawnej wykonywanej *ex post* przez Trybunał Sprawiedliwości. Grupa przyjęła jednak stanowisko, że wciąż jeszcze można tę zasadę udoskonalić, zarówno pod względem stosowania, jak i monitorowania.
- 2) Jednakże udoskonalenia nie powinny powodować, by proces decyzyjny w obrębie instytucji stał się trudniejszy lub długotrwały, nie powinny go też blokować. Dlatego grupa uznała, że należy wykluczyć stworzenie organu *ad hoc*, który odpowiadałby za stosowanie zasady subsydiarności.
- 3) Grupa stwierdziła, że niektóre z tych udoskonaleń będą wymagać nowelizacji traktatu, w tym w szczególności protokołu w sprawie zasad subsydiarności i proporcjonalności.
- 4) Grupa dołożyła wszelkich starań w celu zapewnienia, aby proponowane przez nią udoskonalenia były skuteczne niezależnie od architektury instytucjonalnej swoistej dla poszczególnych państw członkowskich. Równocześnie postanowiła unikać włączania się do wszelkich krajowych debat instytucjonalnych.

¹ Zob. wykaz przesłuchań w załączniku.

5) Grupa uznała, że ponieważ zasada subsydiarności ma charakter przede wszystkim polityczny i wdrażanie jej wiąże się ze znacznym marginesem pozostawionym uznaniu instytucji (przy rozważaniu, czy wspólne cele mogą zostać „lepiej” osiągnięte na poziomie ogólnoeuropejskim, czy na innym poziomie), monitorowanie przestrzegania tej zasady powinno mieć zasadniczo charakter polityczny i odbywać się przed wejściem w życie rozważanego aktu legislacyjnego.

6) Grupa stwierdziła także, że monitorowanie polityczne zasady subsydiarności *ex ante* powinny przede wszystkim prowadzić parlamenty narodowe. Uznano, że monitorowanie przez parlamenty narodowe we współpracy z ich rządami należy wzmocnić w aspekcie ustalania stanowiska tych ostatnich w sprawach wspólnotowych. Wydaje się, że podejście to szeroko podziela Grupa robocza Konwentu ds. parlamentów narodowych, której przewodniczy Stuart. Grupa ta odbyła wspólne posiedzenie z Grupą roboczą ds. subsydiarności i rozważa opracowanie kodeksu postępowania w tej sprawie.

Jednakże członkowie grupy uważają, że należy ustanowić mechanizm *ad hoc*, który umożliwiłby parlamentom narodowym większe zaangażowanie w monitorowanie przestrzegania zasady subsydiarności, z zapewnieniem elastyczności tego mechanizmu, oraz tego, że nie będzie on prowadził do wydłużenia lub zablokowania procesu legislacyjnego oraz do rozbudowywania biurokracji.

7) Grupa osiągnęła porozumienie co do tego, że monitorowanie subsydiarności *ex post* powinno, z drugiej strony, mieć charakter sądowy. W związku z tym należałoby rozszerzyć warunki skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

Na podstawie tych zasad grupa opracowała następujące propozycje mające na celu poprawę stosowania i monitorowania zasady subsydiarności.

II. PROPOZYCJE GRUPY SKIEROWANE DO KONWENTU

Członkowie grupy osiągnęli szerokie porozumienie co do tego, że Konwentowi należy przedstawić propozycje idące w trzech kierunkach:

- (a) wzmocnienie uwzględniania i stosowania zasady subsydiarności przez instytucje uczestniczące w procesie legislacyjnym (tj. Parlament Europejski, Radę i Komisję) w fazie sporządzania projektu analizy aktu legislacyjnego;
- (b) ustanowienie swoistego systemu wczesnego ostrzegania o charakterze politycznym, którego celem będzie wzmocnienie monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przez parlamenty narodowe;
- (c) rozszerzenie możliwości skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku nieprzestrzegania zasady subsydiarności.

(a) wzmocnienie stosowania zasady subsydiarności w trakcie sporządzania i proponowania projektu aktu legislacyjnego przez instytucje uczestniczące w procesie legislacyjnym

Grupa uznała, że zasada subsydiarności będzie tym lepiej stosowana, im wcześniej będzie brana pod uwagę w procesie legislacyjnym.

W fazie sporządzania projektu aktu legislacyjnego odpowiedzialność za jego zgodność z zasadą subsydiarności spoczywa na Komisji. Do Komisji należy jak najszybsze skonsultowanie się ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (a zwłaszcza z państwami członkowskimi, podmiotami gospodarczymi, lokalnymi i regionalnymi władzami oraz partnerami społecznymi), które mogą ponieść bezpośrednie lub pośrednie konsekwencje planowanego lub projektowanego aktu legislacyjnego. Podczas opracowywania propozycji legislacyjnych Komisja powinna uwzględnić wzmocnione i szczegółowe zobowiązania związane z uzasadnieniem w aspekcie subsydiarności. Dlatego każda propozycja legislacyjna powinna zawierać „arkusz subsydiarności” określający przedstawione, wraz z odpowiednimi okolicznościami, aspekty umożliwiające ocenę zgodności z zasadą subsydiarności. Arkusz ten powinien też zawierać ocenę finansowych skutków aktu, a w przypadku dyrektywy – jej wpływu na zasady, które zostaną wprowadzone przez państwa członkowskie (na poziomie krajowym lub innym).

Aby nadać niniejszym propozycjom konkretną formę, konieczne będzie przeprowadzenie nowelizacji protokołu w sprawie subsydiarności dołączonego obecnie do traktatu.

Prezentacja rocznego programu legislacyjnego Komisji wydaje się ważną okazją do wstępnej debaty na temat subsydiarności. Dlatego też grupa proponuje omówienie tego programu przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe.

Grupa robocza rozważa także możliwość mianowania, w ramach Komisji, osoby odpowiedzialnej za subsydiarność bądź też wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za zapewnienie przestrzegania przez jego instytucję zasady subsydiarności. Obowiązywałoby kierowanie do niego wszelkich propozycji natury legislacyjnej. Osoba ta (mężczyzna lub kobieta) przekazywałaby zewnętrzny punkt widzenia departamentom, które opracowały dany projekt. Wiceprzewodniczący mógłby – w razie potrzeby – zostać wysłuchany przez parlamenty narodowe. Jednak mimo pewnych zalet (w szczególności chodzi tu o wzmocnienie stosowania zasady subsydiarności przez Komisję oraz zapewnienie parlamentom narodowym pojedynczego, możliwego do zidentyfikowania rozmówcy w obrębie Komisji, który mógłby być wysłuchiwany w stolicach), propozycja ta nie zyskała wystarczającego wsparcia członków grupy, aby można było ją przyjąć. Podkreślono, między innymi, że każdy komisarz musiałby odpowiadać za przestrzeganie zasady subsydiarności w podlegających mu obszarach i że sprawą Komisji jest podejmowanie decyzji o jej wewnętrznej organizacji.

(b) ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania pozwalającego parlamentom narodowym na bezpośrednie uczestnictwo w monitorowaniu przestrzegania zasady subsydiarności

Grupa zaproponowała stworzenie nowego mechanizmu monitorowania *ex ante* angażującego parlamenty narodowe. Należy podkreślić innowacyjny i odważny charakter tej propozycji, ponieważ po raz pierwszy w historii systemu europejskiego przewidziano uczestnictwo parlamentów narodowych w europejskim procesie legislacyjnym.

Mechanizm taki pozwoli parlamentom narodowym na zapewnienie właściwego stosowania zasady subsydiarności przez instytucje biorące udział w procesie legislacyjnym, poprzez bezpośrednie powiązania z instytucjami wspólnotowymi. Grupa proponuje, aby traktat stwierdzał, że:

– swoje propozycje legislacyjne Komisja powinna kierować bezpośrednio do każdego parlamentu krajowego² równocześnie ze skierowaniem ich do ustawodawcy wspólnotowego

² „Každy krajowy parlament” oznacza każdą izbę tego samego parlamentu, gdy składa się on z dwóch izb. Jest tak w przypadku zdecydowanej większości obecnych państw członkowskich i krajów kandydujących do UE.

(Rady i Parlamentu Europejskiego) – protokół w sprawie parlamentów narodowych powierza obecnie to zadanie rządowi;

- w ciągu sześciu tygodni od daty przekazania propozycji, zanim rozpocznie się właściwa procedura legislacyjna, każdy parlament narodowy miałby możliwość wydania uzasadnionej opinii dotyczącej zgodności danej propozycji z zasadą subsydiarności. Opinię tę powinna wyrazić większość i powinna ona być wiążąca dla całego zainteresowanego zgromadzenia, zgodnie z określonymi przez nie procedurami. Tak uzasadniona opinia zostanie skierowana do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Powinna ona dotyczyć wyłącznie kwestii zgodności z zasadą subsydiarności (a nie zawartości merytorycznej danej propozycji) i mieć charakter ogólny lub dotyczyć tylko jednego określonego przepisu rozważanej propozycji. Może także zaalarmować ustawodawcę wspólnotowego, wskazując mu możliwość pogwałcenia zasady subsydiarności, w przypadku gdyby jeden lub więcej przepisów zostało zmienionych w procesie legislacyjnym.

Konsekwencje takich opinii dla kontynuacji procesu legislacyjnego można modyfikować zależnie od liczby i zawartości merytorycznej otrzymanych uzasadnionych opinii.

- ♦ Gdyby w ciągu sześciu tygodni ustawodawca wspólnotowy otrzymał jedynie ograniczoną liczbę opinii, przekazałby on dalsze szczegółowe uzasadnienia związane z zasadą subsydiarności, przemawiające za wprowadzeniem aktu legislacyjnego.
- ♦ Gdyby w ciągu sześciu tygodni ustawodawca otrzymał znaczną liczbę opinii od jednej trzeciej parlamentów narodowych, Komisja jeszcze raz zbadałaby swoją propozycję, co mogłoby ją doprowadzić do podtrzymania, zmiany lub wycofania zgłoszonej przez nią propozycji.

Ten system wczesnego ostrzegania da wszystkim parlamentom narodowym taką samą pozycję wyjściową. Umożliwi zachęcanie ich do badania propozycji legislacyjnych Komisji pod względem zgodności z zasadą subsydiarności i do zapewnienia, aby zastrzeżenia, które mogą w następstwie takiego badania wysuwać, były szczególnie brane pod uwagę przez unijnego ustawodawcę (Radę i Parlament Europejski). Przez uniknięcie stworzenia nowego organu, Komisja odpowie na wyrażane przez członków Grupy roboczej ostrzeżenia przed ryzykiem przekształcania architektury instytucjonalnej i procedur legislacyjnych w jeszcze bardziej rozbudowane lub przed dalszym rozwojem obciążającej biurokracji.

Kilku członków Grupy roboczej uznało, że zwołanie Komitetu Rozjemczego (Pojednawczego) (art. 251 TWE) także może być ponownie odpowiednim momentem do zaangażowania parlamentów narodowych w monitorowanie przestrzegania zasady subsydiarności. Dlatego grupa proponuje, aby po zwołaniu tego organu Komisja wysłała parlamentom narodowym wspólne stanowisko Rady i poprawki przyjęte przez Parlament Europejski.

Parlamenty narodowe byłyby wtedy w stanie nie tylko przekazać swoim rządowi własną ocenę pod względem zgodności z zasadą subsydiarności, ale także, gdyby sobie tego życzyły, w takich samych warunkach jak podane wyżej, w terminie wyznaczonym na przeprowadzenie procedury rozjemczej (sześć tygodni), mogłyby przesłać uzasadnioną opinię w sprawie stosowania zasady subsydiarności przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Członkowie grupy porozumieli się w sprawie wszystkich powyższych propozycji, chociaż niektórzy początkowo popierali pomysł stworzenia organu ad hoc mającego za zadanie monitorowanie stosowania zasady subsydiarności.

(c) rozszerzenie możliwości skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku nieprzestrzegania zasady subsydiarności

Grupa uzgodniła, aby przeprowadzany przez Trybunał Sprawiedliwości przegląd sądowy *ex post*, dotyczący zgodności z zasadą subsydiarności, został wzmocniony. Aby uwzględnić przede wszystkim polityczny charakter monitorowania przestrzegania omawianej zasady, ważne było połączenie możliwości wnoszenia apelacji do Trybunału w sprawach o jej naruszenie z wykorzystywaniem przez parlamenty narodowe wczesnego systemu ostrzegania proponowanego wyżej. Uciekanie się do drogi sądowej powinno się zdarzać jedynie w rzadkich, a nawet wyjątkowych przypadkach, gdy wyczerpano już fazę polityczną bez znalezienia zadowalającego rozwiązania przez zainteresowany parlament narodowy lub zainteresowane parlamenty narodowe.

Dlatego grupa proponuje, aby parlament narodowy (lub jedna z jego izb w przypadku parlamentów dwuizbowych), który przekazał uzasadnioną opinię w ramach systemu wczesnego ostrzegania³ opisanego powyżej, mógł skierować sprawę o naruszenie zasady subsydiarności do Trybunału Sprawiedliwości.

Grupa proponuje ponadto innowację polegającą na przyznaniu także Komitetowi Regionów, kompetentnemu organowi konsultacyjnemu reprezentującemu wszystkie regionalne i lokalne władze w Unii na poziomie ogólnoeuropejskim, prawa do kierowania spraw dotyczących naruszenia zasady subsydiarności do Trybunału Sprawiedliwości. Skierowanie to związane byłoby z propozycjami, które zostały przedstawione Komitetowi Regionów w celu uzyskania opinii i w sprawie których w tej opinii wyraził on zastrzeżenia co do zgodności z omawianą zasadą.

Z drugiej strony większość członków grupy uznała, że stopień i organizację zaangażowania władz regionalnych i lokalnych w opracowywanie projektów przepisów ustawodawstwa wspólnotowego powinno się ustalać wyłącznie w ramach krajowych. Twierdzą oni, że mechanizm proponowany w niniejszym dokumencie nie uniemożliwia, o ile dotyczy, konsultacji w ramach narodowych z regionalnymi lub lokalnymi zgromadzeniami. Ponadto wszelkie inne podejścia groziłyby naruszeniem równowagi ustanowionej między państwami członkowskimi na poziomie europejskim. Z tych powodów grupa nie przyjęła propozycji przyznania prawa apelacji do Trybunału Sprawiedliwości z tytułu naruszenia zasady subsydiarności regionom, które w ramach krajowej organizacji instytucjonalnej mają uprawnienia legislacyjne.

Grupa zbadała także możliwość ustanowienia w ramach Trybunału Sprawiedliwości izby *ad hoc* odpowiedzialnej za kwestie subsydiarności. Stwierdziła jednak, że niezbędne środki organizacyjne musi podjąć sam Trybunał.

*Kończąc pracę, grupa przyjrzała się możliwości ustanowienia mechanizmu sądowego *ex ante* (między przyjęciem aktu wspólnotowego i jego wejściem w życie), który opierałby się na pewnych przepisach obowiązujących w państwach członkowskich, dotyczących monitorowania konstytucjonalności przepisów prawnych. Ostatecznie jednak porzuciła ten pomysł ze względu na to, że wprowadzenie analizy sądowej w fazie legislacyjnej byłoby równoznaczne z utraceniem przez monitorowanie subsydiarności jego przede wszystkim politycznego charakteru. Ponadto grupa stwierdziła, że sądową analizę zgodności z zasadą subsydiarności na innym etapie niż monitorowanie zgodności z innymi zasadami, takimi jak podział kompetencji lub proporcjonalność, trudno byłoby wdrożyć.*

³ Może być to więc uzasadniona opinia sformułowana na początku procedury lub w trakcie postępowania prowadzonego przez Komitet Rozjemczy.

III. WYTYCZNE

Grupa uzgodniła, że wyżej przedstawione propozycje nie wyczerpują zakresu problemów związanych z subsydiarnością.

W szczególności, ponieważ zasada subsydiarności reguluje wykonywanie kompetencji, lepszy ich podział, dokonany w sposób bardziej przejrzysty i bardziej zrozumiały dla obywateli, byłby czynnikiem determinującym w promowaniu lepszego stosowania zasady subsydiarności. Dlatego postępowanie grupy pod przewodnictwem pana Christophersena ma dość szczególne znaczenie⁴.

Grupa przypomina także, że protokół w sprawie parlamentów narodowych należy wzmocnić, tak aby sprzyjał obserwowaniu działań rządów przez parlamenty narodowe w ramach monitorowania zasady subsydiarności. Dlatego grupa wzywa parlamenty narodowe do pełnego respektowania przez nie odpowiedzialności w tej sprawie.

Grupa uważa także, że uproszczenie aktów legislacyjnych dostępnych w Unii oraz wyjaśnienie ich skutków sprzyjałoby stosowaniu i monitorowaniu zasady subsydiarności, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że ułatwiłoby to ustalenie odpowiedzialności za wdrażanie takich aktów przez Wspólnotę lub przez państwa członkowskie. Rozróżnienie w traktacie między aktami o charakterze ustawodawczym i aktami o charakterze wykonawczym byłoby w tym względzie pożądane. Grupa sądzi też, że takie uproszczenie sprzyjałoby stosowaniu zasady proporcjonalności przez umożliwienie większego stopnia uciekania się do aktów dostosowanych do intensywności wymaganego działania.

Na koniec grupa uważa, że sprawy rozpatrywane przed Trybunałem Sprawiedliwości, dotyczące ograniczenia kompetencji lub subsydiarności, należy rozstrzygać jak najszybciej.

⁴ Ostatnia uchwała Parlamentu Europejskiego z 16 maja 2002 r. stanowi dobrą podstawę rozważań w tej sferze.

ZAŁĄCZNIK

PRZESŁUCHANIA

Grupa wielokrotnie przesłuchiwała ekspertów z zakresu związanych ze stosowaniem i monitorowaniem zasady subsydiarności:

- pana Michela Petite’a, dyrektora generalnego służby prawnej Komisji, w sprawie stosowania zasady subsydiarności przez Komisję;
- pana Dietmara Nickela, dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej Parlamentu Europejskiego ds. Komitetów i Delegacji, w sprawie stosowania zasady subsydiarności przez Parlament Europejski;
- pana Jose’a Chaberta, ministra i byłego prezydenta oraz członka Komitetu Regionów, pana Henricha Hoffschulte’a, pierwszego wiceprzewodniczącego CEMR (Rady Gmin i Regionów Europy) oraz pana Jeremy’ego Smitha, sekretarza generalnego CEMR, w sprawie stosowania zasady subsydiarności w stosunkach między zdecentralizowanymi jednostkami i stanami;
- pana Jeana-Claude’a Pirisa, radcę prawnego i dyrektora generalnego służby prawnej Rady, w sprawie stosowania zasady subsydiarności przez Radę;
- pana Francisa Jacobsa, adwokata generalnego przy Trybunale Sprawiedliwości, w sprawie monitorowania przez Trybunał Sprawiedliwości zasady subsydiarności;
- pana Jacques’a Arrighi de Casanovę, członka Rady Stanu, w sprawie monitorowania przez francuską Radę Stanu (*Conseil d’Etat*) i Trybunał Konstytucyjny (*Conseil Constitutionnel*) przestrzegania zasady konstytucjonalności we Francji;
- pana Andreasa Maurera, docenta na Uniwersytecie w Kolonii, w sprawie sposobu, w jaki parlamenty narodowe kontrolują zasadę subsydiarności.

Po każdym przesłuchaniu członkowie grupy dyskutowali na temat różnych problemów poruszanych przez mówców.

Wydaje: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Al. Ujazdowskie 9, 00 - 918 Warszawa
adres internetowy: www.ukie.gov.pl

Opracowanie koncepcyjne i wybór dokumentów: Anna Kierzkowska
Nadzór redakcyjny: Elżbieta Nowicka

Skład i łamanie: Krystyna Olechowska
© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2003
Druk: P.P.G.K. SA
Zakład Poligrafii - Drukarnia „KART”

ISSN 1641-6333