



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 34 (138) • 9 czerwca 2003 r. • © PIŚM

nr egz. ~~PIŚM 3~~ 20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębaki (redaktor naczelny), Dorota Dolęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Łach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Wybrane instytucje prawne w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję Unii Europejskiej (26–27 maja 2003 r.)*

Krzysztof Bałon

Mandat *Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej (Convention)* wynika z postanowień Deklaracji nr 23 w sprawie przyszłości UE, zamieszczonej w Akcie końcowym Traktatu z Nicei, oraz z postanowień Deklaracji z Laeken (14–15 grudnia 2001 r.). W dniach 26 i 27 maja 2003 r. Prezydium Konwentu przedstawiło projekt *Traktatu ustanawiającego Konstytucję UE (TUK)*. Ostateczna wersja TUK ma zostać przedłożona Radzie Europejskiej na posiedzeniu w Salonikach 20 czerwca 2003 r. Będzie to punkt wyjścia do prac Konferencji Międzyrządowej rozpoczynającej się w drugiej połowie 2003 r.

Projekt TUK składa się z czterech części:

- 1) Część Pierwsza, obejmuje przepisy dotyczące definicji i celów UE, praw podstawowych i obywatelstwa UE, kompetencji i funkcjonowania UE, organów UE, wykonywania kompetencji UE, zasad demokratycznych w UE, finansów UE, stosunków w państwach sąsiednich UE, członkostwa w UE;
- 2) Część Druga, obejmuje Kartę Praw Podstawowych UE;
- 3) Część Trzecia, obejmuje polityki i funkcjonowanie UE;
- 4) Część Czwarta, obejmuje przepisy ogólne i końcowe.

Ponadto omawiany dokument zawiera projekt *Deklaracji w sprawie roli parlamentów narodowych w UE* oraz projekt *Deklaracji w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności*. Stosunkowo największe zmiany w stosunku do obecnych rozwiązań zawarte są w projekcie Części Pierwszej TUK, zaś pozostałe części TUK stanowią w zasadzie kodyfikację rozwiązań zawartych w *Traktacie o Unii Europejskiej (TUE)* i *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE)*, z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w Części Pierwszej.

Głównym zagadnieniem w pracach Konwentu było przygotowanie projektu konstytucji dla UE jako podstawy reformy ustrojowej UE. Konwent jednak nie zdecydo-

* CONV 724/03 z 26 maja 2003 r. i CONV 725/03 z 27 maja 2003 r. Projekt podlega zmianom w toku prac Konwentu. Zob. Part I, Title IV (Institutions) – revised text, CONV 770/03, Bruksela, 2 czerwca 2003 r.

wał się na przyjęcie rozwiązań charakterystycznych dla konfederacji państw, wzmocnił jedynie w pewnym zakresie pozycję organów UE wobec państw członkowskich. Projekt TUK ma zastąpić TWE, TUE oraz akty i traktaty, które wprowadzały do nich zmiany. TUK ma być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi wymogami. Mamy zatem do czynienia z rozwiązaniami typowymi dla umów międzynarodowych. Unia Europejska, która ma otrzymać osobowość prawną, będzie funkcjonować w oparciu o akt prawa międzynarodowego, a nie w oparciu o akt prawny o najwyższej mocy prawnej w państwie związkowym (federacji). Państwa członkowskie UE nie tracą podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Projekt TUK przewiduje następujące zasady ogólne odnośnie stosunków między UE a państwami członkowskimi: 1) Unia respektuje tożsamość narodową swoich państw członkowskich, właściwą ich podstawowym strukturom, w tym dla samorządu lokalnego i terytorialnego; 2) Unia respektuje zasadnicze funkcje państw członkowskich, w tym zmierzające do zapewnienia integralności terytorialnej państwa członkowskiego, do przestrzegania prawa i porządku i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Z drugiej jednak strony państwa członkowskie i UE wiąże zasada lojalności we wzajemnej współpracy.

Jedną z podstawowych kwestii określonych w Deklaracji z Laeken było przeprowadzenie klarownego i jednoznacznego podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi. Realizacją tego postulatu są postanowienia projektu TUK, które wyróżniają kompetencje wyłączne UE (*exclusive competences*) i kompetencje podzielone (*competences shared*). Kompetencje wyłączne UE obejmują obszary, w których wyłącznie UE jest uprawniona do stanowienia aktów prawnie wiążących, zaś państwa członkowskie mogą podejmować działania w tym zakresie jedynie w przypadku upoważnienia otrzymanego od UE lub w celu implementacji aktów przyjętych przez UE. Katalog obszarów kompetencji wyłącznych UE ma charakter enumeratywny. Kompetencje podzielone obejmują obszary w których zarówno UE, jak i państwa członkowskie są uprawnione do stanowienia aktów prawnie wiążących, przy czym państwa członkowskie mogą wykonywać te kompetencje, jeśli UE ich nie wykonuje lub zrzekła się ich wykonywania. Katalog obszarów kompetencji podzielonych ma charakter otwarty. Projekt TUK przyznaje ponadto UE kompetencje: 1) koordynacji polityki państw członkowskich w sprawach gospodarczych i zatrudnienia; 2) koordynacji w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; 3) podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających działania państw członkowskich w enumeratywnie określonych obszarach. Wprowadzono również możliwość podjęcia przez Radę Ministrów odpowiednich działań dla osiągnięcia celów UE, kiedy TUK nie przewiduje szczególnej podstawy działania, przy spełnieniu następujących warunków: 1) działanie ma być konieczne dla osiągnięcia celów UE; 2) działanie ma pozostać w ramach polityk, o których mowa w Części Trzeciej TUK; 3) Rada Ministrów podejmuje rozstrzygnięcia jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego; 4) Komisja Europejska informuje parlamenty narodowe państw członkowskich o propozycjach rozstrzygnięć podejmowanych w tym trybie.

Projekt TUK nie wyróżnia kompetencji wyłącznych państw członkowskich. Zakres kompetencji UE wynika z zasady przekazania (*principle of conferral*), zaś ich wykonywanie musi uwzględniać zasadę subsydiarności (wyjątek: kompetencje wyłączne) oraz zasadę proporcjonalności. Wydaje się, że regulacje projektu TUK nie usuwają wszelkich wątpliwości, zwłaszcza jeśli chodzi o kompetencje podzielone. Enumeratywny katalog obszarów kompetencji wyłącznych UE, jak również przestrzeganie przez instytucje UE zasady subsydiarności potwierdza obowiązywanie zasady domniemania kompetencji na rzecz państw członkowskich.

Jednolity system instytucjonalny UE ma obejmować Parlament Europejski (PE), Radę Europejską (RE), Radę Ministrów (RM), Komisję Europejską (KE), Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE), Europejski Bank Centralny (EBC) oraz Trybunał Obrachunkowy (TO). Zadania tych organów UE to: realizacja celów UE, promowanie wartości UE i służenie interesom UE, jej obywateli i państwom członkowskim, jak również zapewnianie spójności, efektywności i ciągłości polityki i działań podejmo-

wanych zgodnie z celami UE. Organy UE działają w granicach przyznanych im kompetencji, zgodnie z procedurami i pod warunkami określonymi w TUK. Mają one również obowiązek wzajemnej współpracy. Nowe rozwiązania to utworzenie stanowiska stałego Przewodniczącego RE (*President of the European Council*), stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych UE (*Union's Foreign Minister*), odejście od zasady półrocznej prezydencji UE, zmniejszenie liczby członków KE z 25 do 15, utworzenie Kongresu Narodów Europy (*Congress of the Peoples of Europe*) złożonego w jednej trzeciej z członków PE, a w dwóch trzecich – z przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich. Projekt TUK inaczej definiuje większość kwalifikowaną podczas głosowania w RE lub w RM.

Przewodniczący RE ma być wybierany przez RE kwalifikowaną większością na kadencję dwuipółletnią, z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru. Projekt TUK przewiduje wykonywanie przez Przewodniczącego RE zadań usługowych, organizacyjno-technicznych, wobec RE: przewodnictwo RE i kierowanie jej pracami, zapewniające właściwe ich przygotowanie i ciągłość. Ma on dokładać starań na rzecz spójności i konsensusu w RE oraz przedstawiać PE raport po każdym posiedzeniu RE. Na corocznym posiedzeniu Kongresu Narodów Europy ma informować o stanie Unii oraz przedstawiać roczny program legislacyjny. Przewodniczący RE nie może być członkiem innych organów UE lub mieć mandatu narodowego (*incompatibilitas*). Przewodniczący RE nie ma prawa głosu, jeśli rozstrzygnięcie RE podejmowane jest w drodze większości kwalifikowanej. Jedynym wyłącznym uprawnieniem Przewodniczącego RE ma być możliwość zarządzenia, w sytuacji, która tego wymaga, dodatkowego posiedzenia RE. Ma on gwarantować efektywne reprezentowanie UE w świecie w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, ale Przewodniczący RE nie ma kompetencji do wyrażania woli UE w stosunkach zewnętrznych.

Minister Spraw Zagranicznych UE ma prowadzić Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE, jak również ma być odpowiedzialny w KE za prowadzenie stosunków zewnętrznych oraz za koordynowanie innych aspektów zewnętrznych działań UE. Mamy zatem do czynienia z zespoleniem przedmiotowo różnych działań UE w jednym organie. Konsekwencją takiego rozwiązania jest tryb jego powołania (większością głosów RE i w porozumieniu z Przewodniczącym KE) i jego usytuowanie w systemie instytucjonalnym (jeden z Wiceprzewodniczących KE). Kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych UE mają być jednak ograniczone. Ma się on przyczyniać do rozwoju wspólnej polityki zagranicznej, w tym Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, i prowadzić ją z upoważnienia RM. W zakresie działań zewnętrznych UE i koordynowania innych aspektów zewnętrznych działań UE jest związany procedurami KE.

Projekt TUK przewiduje jako zasadę podejmowanie rozstrzygnięć przez RE w drodze konsensusu, zaś przez RM w drodze większości kwalifikowanej. Większość kwalifikowana definiowana ma być jako większość państw członkowskich, które reprezentują co najmniej trzy piąte populacji UE. Wyłączone jest przy tym oddawanie głosu przez Przewodniczącego RE lub przez Przewodniczącego KE. Przyjęcie takiej regulacji, zawierającej kryterium demograficzne, pozwala skutecznie uniemożliwić podjęcie rozstrzygnięcia przez trzy duże państwa członkowskie. W odniesieniu do RE projekt TUK przewiduje, że każdy członek RE może działać co najwyżej w imieniu jednego z pozostałych członków. Głosy wstrzymujące członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowią przeszkody przy podjęciu rozstrzygnięcia wymagającego jednomyślności.

OGŁOSZENIA

The Polish Foreign Affairs Digest

English Language Versions of Papers Published
in „Polski Przegląd Dyplomatyczny” and Other Journals in Poland

W najbliższym numerze:

Ryszard Stemplowski
The Iraqi Catalyst

Jerzy Buzek
Poland in the European Union. What Foreign Policy?

Tadeusz Iwiński
European Social Democracy in the Face of Globalisation

Zdzisław Krasnodębski, Agata Bielik-Robson
Modern Readers of Sienkiewicz

Dorota Lepianka
What Is Social Exclusion—A Brief Introduction to the Concept

Ksawery Knotz OFMCap
Concerns and Hopes. Roman Catholics and the European Union

Jerzy Kłoczowski
Reflections of a Historian on the Moral and Political Message
of the Lublin Union for Present Times

Ryszard Stemplowski
Indivisible Sovereignty

Krzysztof Szczerski
Some Remarks on Central European Policy

Józef Fiszer
The Inclusion of Poland, the Czech Republic and Hungary in NATO:
Their Significance to the Transatlantic Partnership

Andrzej Wojtyna
New Directions in Research into the Role of Institutions in Economic
Growth and Transformation

Jacek Kotus, Ewa Nowińska-Łażniewska
The Problems of Unemployment at the Polish and German Frontier
in the Context of Poland's Integration with the European Union

Tomasz Łubieński
The Absent Are Right

GAZETA WYBORCZA ON POLISH REASON OF STATE

Andrzej Olechowski
It's the Security, Stupid!