

Europejski Instytut Uniwersytecki

Centrum Roberta Schumana

Reforma Procedur Zmiany Traktatów

**Drugi raport dotyczący reformy
Traktatów o Unii Europejskiej**

Przedstawiony Komisji Europejskiej
31 lipca 2000 roku

Reforma Procedur Zmiany Traktatów

Drugi raport dotyczący reformy Traktatów Unii Europejskiej

przedstawiony Komisji Europejskiej 31 lipca 2000 r.

Koordynatorzy

Claus-Dieter Ehlermann
Yves Mény

Protokolant

Hervé Bribosia

Członkowie Zespołu Roboczego

Armin von Bogdany
Gráinne De Búrca
Renaud Dehousse
Bruno De Witte
Luis Díez-Picazo
Jean-Victor Louis
Francis Snyder
Antonio Tizzano
Jacques Ziller

przy udziale

J. E. Ambasadora Philippe de Schoutheete,
Specjalnego Doradcy P. Michel Barnier, Członka Komisji Europejskiej

© 2000 Wspólnoty Europejskie

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Powielanie całości lub fragmentów niniejszej publikacji zabronione bez zgody wydawcy.
Printed in Italy, listopad 2000

REFORMA PROCEDUR ZMIANY TRAKTATÓW

Drugi raport Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji dotyczący reformy Traktatów Unii Europejskiej

Dnia 15 maja 2000 r., Centrum Roberta Schumana przy Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji¹ przedłożyło Prezydentowi Komisji Europejskiej raport dotyczący reformy Traktatów odnoszących się do Unii Europejskiej². Niniejszy raport zaleca opracowanie „Podstawowego Traktatu Unii Europejskiej” w celu zastąpienia nim Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat UE), stanowiący prawodawstwo w mocy. Podstawowy Traktat miałby konsolidować ww. Traktat oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat WE) oraz zawierać zasadnicze postanowienia w nich zawarte. Dwa specjalne protokoły zawierające postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych zostałyby załączone do Podstawowego Traktatu. Skonsolidowana wersja TWE, która została załączona „jako przykład” do końcowego aktu Traktatu Amsterdamskiego, otrzymałaby oficjalny status jedyne autentycznego tekstu o Wspólnocie Europejskiej, który istniałby jednakże w skróconej formie ze względu na umieszczenie niektórych z jego postanowień w Podstawowym Traktacie.

Centrum Schumana, stosownie do powierzonego mu przez Komisję zadania, miało również ustalić, w raporcie przedstawionym przez trzech ekspertów, czy reforma traktatów prowadziłaby do zróżnicowania procedury zmieniającej owe traktaty. Zespół Centrum Schumana uznał, że te dwie kwestie należy, o ile to możliwe, rozpatrywać oddzielnie, nawet jeżeli, jak to widać na końcu niniejszego raportu, są one ze sobą w pewien sposób powiązane.

¹ Spotkanie zespołu było koordynowane przez panów Yves Mény oraz Claus-Dieter Ehlermann. Pozostali członkowie zespołu to Armin of Bogdany, Gráinne De Búrca, Renaud Dehousse, Bruno De Witte, Luis Diez-Picazo, Jean-Victor Louis, Francis Snyder, Antonio Tizzano, Jacques Ziller. Zespół spotkał się kilkakrotnie we Florencji i w Brukseli przy udziale ambasadora Philippe de Schoutheete, Specjalnego Doradcy P. Michel Barnier, Członka Komisji Europejskiej. Hervé Bribosia został wyznaczony do funkcji protokółanta zespołu.

² „Podstawowy Traktat dla Unii Europejskiej. Studium o reformie Traktatów”, Europejski Instytut Uniwersytecki, Centrum Roberta Schumana, Włochy, maj 2000.

Raport jest również dostępny na stronie internetowej Komisji w językach angielskim, francuskim i niemieckim (http://www.europa.eu.int/comm/ige2000/offdoc/index_fr.htm#docreflex).

Podstawowym celem pierwszego raportu była chęć zwrócenia uwagi obecnych i przyszłych obywateli Unii na postanowienia Traktatu dotyczące bezpośrednio ich praw, jak również na zasady, cele i wartości Unii. Zadanie polegało także na uproszczeniu i przekształceniu podstawowych tekstów odnoszących się do struktury i funkcjonowania instytucji Unii. W wyniku tego miał powstać dokument, który, o ile zostałby uzupełniony Kartą Podstawowych Praw opracowaną w tym samym czasie, miałby znaczącą symboliczną i pozwalającą nadawać tożsamość wartość.

Reforma traktatów ma za zadanie skonsolidować obecny stan prawa pierwotnego. W tym świetle, drugi raport przedstawia proces przekształcania traktatów w rozszerzonej Unii, mającej liczyć trzydzieści lub więcej Państw Członkowskich. Na początku, przedstawimy właściwości ogólnej procedury zmieniającej, jak również liczne specjalne procedury naruszające procedurę ogólną (I), w świetle problemów, jakie te procedury sprawiają jeśli chodzi o ich skuteczność i zasadność (II), następnie postaramy się określić zagadnienia do dalszych rozważań. Na zakończenie, przedstawimy pewne specyficzne propozycje reformy procedur zmieniających (IV).

Chociaż Unia nie jest typową organizacją międzynarodową ani państwem, uznaliśmy za stosowne wzięcie pod uwagę procedur zmieniających stosowanych wcześniej, jak również konstytucyjnych procedur zmieniających w niektórych Państwach Członkowskich, zwłaszcza tych o strukturze federalnej. Tego typu porównanie może, w niektórych przypadkach, mieć wartość wyjaśniającą. Pozwala ono również wytłumaczyć istniejące już w kontekście wspólnotowym mechanizmy, które zasługują na dalszy rozwój.

* *
*

I. – OBECNE PROCEDURY ZMIENIAJĄCE

1. – Ogólna procedura zmieniająca

Ogólna procedura zawarta w artykule 48 Traktatu UE dotycząca zmiany traktatów zawiera się w tradycji prawa międzynarodowego i charakteryzuje się pewną sztywnością i podniosłością: zmiana musi być przyjęta za wspólnym porozumieniem przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych na konferencji dyplomatycznej i wchodzi w życie po ratyfikacji przez wszystkie Państwa Członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucjonalnymi”. Wymogi te oznaczają w praktyce zatwierdzenie przez parlamenty narodowe lub w drodze referendum.

Prawdą jest, iż instytucje Wspólnoty odgrywają znaczącą rolę w etapie otwierania procedury. Ponadto, Komisja, na równi z każdym rządem, może przedstawić Radzie projekt zmiany traktatu. W praktyce, uprawnienie to daje jej również prawo do uczestniczenia w negocjacjach, w przeciwieństwie do Parlamentu Europejskiego. Oprócz tego, Rada może zdecydować zwykłą większością o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej, jednakże dopiero po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz, jeżeli to stosowne, Komisji, co do celowości zmiany traktatów. W przypadku zmiany instytucjonalnej w dziedzinie pieniężnej, konsultowany jest także Bank Centralny. Trybunał Sprawiedliwości, ze swojej strony, wielokrotnie naciskał na ścisłe przestrzeganie tych formalnych i proceduralnych wymogów zmiany traktatów przy zmianie istniejących postanowień lub dodawaniu nowych.³ Jednakże wymogi te dotyczą głównie roli instytucji w etapie poprzedzającym negocjacje, co w rzeczywistości czyni Państwa Członkowskie głównymi aktorami w tym procesie, jeżeli chodzi o jego rozpoczęcie i jego wyniki.

³ W przeciwieństwie do tego, ogólne prawo międzynarodowe pozwala jednogłośnie umawiającym się stronom na zastosowanie specyficznej klauzuli dotyczącej procedury zmieniającej przez przyjęcie *actus contrarius*, oraz ogólnie na powołanie się na zasadę wolności jako podstawę do zmian (artykuł 11 i 39 Konwencji Wiedeńskiej z 23 maja 1969 roku o Prawie Traktatów).

2. – Specjalne „autonomiczne i „quasi-autonomiczne” procedury zmieniające

Traktaty prawie zawsze zawierają pewną liczbę specjalnych procedur zmieniających naruszających ogólną procedurę. Procedury te mogą być określane jako „autonomiczne”, jeżeli są używane przez instytucje Wspólnoty, nie obejmując aktów ratyfikacyjnych oraz związanych z nimi narodowych procedur zatwierdzających, lub jako „quasi-autonomiczne”, jeżeli, przy zachowaniu narodowych procedur zatwierdzających, zawierają niemniej pewne cechy procedur wspólnotowych.

We wszystkich „quasi-autonomicznych” procedurach zmieniających, Rada, stanowiąc jednogłośnie, jest uprawniona do uchwalania postanowień „których przyjęcie zaleca Państwom Członkowskim zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Udział innych instytucji Wspólnoty zależy od danej sprawy.

Ponadto, na wniosek Komisji oraz po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, Rada może uzupełnić prawa obywateli Unii⁴. Przy zastosowaniu tej właśnie procedury, Rada uchwaliła i zmieniła przepisy dotyczące systemu zasobów własnych.⁵ Podobnie, Rada przyjęła akt dotyczący powszechnych wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego na wniosek Parlamentu Europejskiego i za jego zgodą⁶. Jest ona uprawniona do ustanawiania ordynacji wyborczej do tych wyborów zgodnie z tą samą procedurą.⁷

Zgodnie z postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego Rada może, na wniosek Komisji lub Państwa Członkowskiego, zdecydować, że działanie w dziedzinie objętej tytułem VI Traktatu UE powinno podlegać postanowieniom tytułu IV Traktatu WE, i równocześnie ustalić zasady głosowania, które są z tym związane.⁸ Zgodnie z tymi samymi postanowieniami, Traktat Amsterdamski uprawnił Radę Europejską do przekształcenia stopniowego określania ram wspólnej polityki obrony w rzeczywistą wspólną obronę oraz do

⁴ art.22 Traktatu WE

⁵ art.269 Traktatu WE. Zobacz aktualnie decyzję Rady z 31 października 1994.

⁶ Akt jest załączony do decyzji Rady z 20 września 1976 zmienionej z okazji połączenia Niemiec decyzją Rady z 1 lutego 1993.

⁷ art.190 ust.1 Traktatu WE

⁸ art.42 Traktatu UE (system określany jako „grande passerelle”)

włączenia UZE do Unii.⁹ Następnie, Rada Europejska „zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie takiej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Należy podkreślić, że taka decyzja nie została dotychczas podjęta.

We wszystkich tych przykładach, chodzi o uzupełnienie prawa pierwotnego lub o nadanie mocy zasadniczo priorytetowym decyzjom. Procedura posiada pewne cechy procedur wspólnotowych. Konferencja Międzyrządowa zostaje zastąpiona przez Radę, która jest instytucją Unii o najmniej podniosłym charakterze. Dodatkowo, w większości przypadków, Komisja i/lub Parlament Europejski posiadają prawo inicjatywy lub, jeśli to nie ma miejsca, są konsultowane. Mimo to, narodowe procedury zatwierdzające zostają zachowane. Dlatego właśnie taka procedura zmieniająca określana jest jako „quasi-autonomiczna”. Niemniej, zdarza się, że narodowe procedury związane z ratyfikacją mogą być w pewien sposób uproszczone dla niektórych Państw Członkowskich.

W „**autonomicznych**” procedurach specjalnych wyłącznie instytucje Unii są włączone w procedurę zmieniającą: narodowe procedury związane z ratyfikacją są pominięte. Najbardziej znanym przykładem procedury „autonomicznej” jest tak zwana „mała rewizja” zamieszczona w Traktacie EWWS, którą Parlament Europejski musi zatwierdzić stanowiąc specjalną większością głosów.¹⁰

Podobne procedury można znaleźć w Traktacie WE, na mocy którego prawo zmiany pozostaje w wyłącznej kompetencji Rady, która stanowi jednogłośnie przy udziale innych instytucji Unii, które odgrywają rolę wnioskodawcy lub konsultanta.¹¹ Najbardziej znaczące przypadki stosowania tego typu procedur dotyczą liczby Komisarzy, która może być zmieniona wyłącznie przez Radę, stanowiącą jednogłośnie,¹² a także, w znacznie szerszym

⁹ art.17 Traktatu UE

¹⁰ art.95 ust.4 Traktatu EWWiS ustanawia, że zmiany objęte postanowieniami poprzedniego akapitu „proponują wspólnym wnioskiem Komisja i Rada, stanowiąc przy większości dwóch trzecich ich członków, oraz przedstawiają je Trybunałowi do zaopiniowania. Rozpatrując je Trybunał ma prawo oszacować wszystkie okoliczności i szczegóły prawne. Jeżeli, po takim rozpatrzeniu, uzna, że propozycja jest zgodna z wcześniejszym ustępem, jest ona przesyłana do parlamentu Europejskiego i wchodzi w życie, jeżeli zostanie w nim przyjęta większością trzech czwartych głosów oddanych przez dwie trzecie członków Parlamentu Europejskiego”.

¹¹ Wcześniejsze postanowienia Traktatu WE zawierały inne przykłady procedur zmieniających, przy których stosowaniu Rada musiała czasami stanowić większością kwalifikowaną. Ponadto dawny artykuł 14 ustęp 7 Traktatu WE pozwalał Radzie zmieniać rytm ewolucji tariff celnych i kwot, podczas gdy artykuł 38 ustęp 3 upoważniał Radę do zmiany listy produktów rolnych objętych wspólną polityką rolną. Zobacz również dawny artykuł 126 Traktatu WE upoważniający Radę do zmiany zadań Europejskiego Funduszu Społecznego, oraz artykuł 4 ustęp 1 dotyczący protokołu o statucie Europejskiego Banku Inwestycyjnego upoważniający Radę Naczelną do zmiany definicji jednostki walutowej.

ujęciu, organizacji i funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości. W tym przypadku, Rada może, na żądanie Trybunału Sprawiedliwości, zwiększyć liczbę sędziów i rzeczników generalnych oraz przyjąć postanowienia dotyczące obrad Trybunału (plenarnych lub w izbach), a także mechanizmu częściowego odnowienia składu sędziowskiego i rzeczników generalnych.¹³ Dodatkowo, na żądanie Trybunału Sprawiedliwości oraz po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, Rada może zmienić postanowienia tytułu III Statutu Trybunału, który dotyczy procedury postępowania przed Trybunałem.¹⁴ W ten sam sposób Rada może dostosowywać lub uzupełniać Statut Trybunału Sprawiedliwości zgodnie ze zmianami roli Sądu Pierwszej Instancji.¹⁵

Inne przykłady autonomicznych procedur zmieniających odnoszą się do Unii Gospodarczej i Walutowej. W tym przypadku, na wniosek Komisji oraz po zasięgnięciu opinii Parlamentu i Europejskiego Banku Centralnego (EBC), Rada może przyjąć postanowienia zastępujące protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.¹⁶ Ponadto, Rada może zmienić niektóre postanowienia o niewielkiej wadze w Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Rada dokonuje takich zmian stanowiąc albo większością kwalifikowaną na polecenie EBC oraz po zasięgnięciu opinii Komisji, albo jednogłośnie na wniosek Komisji oraz po zasięgnięciu opinii EBC. W każdym przypadku wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego.¹⁷ Przykład ten uwidacznia, że nawet w obecnym kontekście, można zmienić prawo pierwotne większością kwalifikowaną.

Traktat Amsterdamski wprowadza dwa nowe przypadki autonomicznej zmiany działaniem Rady stanowiącej jednogłośnie na wniosek Komisji oraz po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego. Procedura ta dotyczy rozszerzenia zakresu stosowania polityki handlowej w stosunku do usług i praw własności intelektualnej,¹⁸ oraz aktywowania systemu „mini-passerelle”, który ma służyć do nadania wspólnotowego charakteru procedurze decyzyjnej i sądowej w nowym tytule IV Traktatu WE po upływie pięcioletniego okresu.¹⁹

¹² art.213 akp. 2 Traktatu WE.

¹³ art.221 akp.4 i art.222 akp.3 Traktatu WE.

¹⁴ art.245 akp.2 Traktatu WE.

¹⁵ art.225 ust.2 Traktatu WE.

¹⁶ art.104 ust.14 Traktatu WE.

¹⁷ art.107 ust.5 Traktatu WE.

¹⁸ art.133 Traktatu WE.

¹⁹ art. 67 Traktatu WE

II. – ROZWIĄZANIA

W świetle porównawczego prawa konstytucyjnego oraz rozwiązań praktykowanych w organizacjach międzynarodowych, ogólna procedura zmiany traktatów jest wyjątkowo mało elastyczna. W przypadku Unii Europejskiej, sztywność ta nie przyczynia się do stabilizacji systemu politycznego i instytucjonalnego, jak to ma miejsce w wielu narodowych konstytucjach. Przeciwnie, Traktaty europejskie praktycznie nigdy nie przestały być zmieniane przez ostatnie piętnaście lat, a zarówno granice Unii jak i jej ostateczny kształt konstytucyjny są dalekie od trwałego określenia. Stosowanie zasady jednomyślności przy zmianach tekstów założycielskich wywodziło się, na początku, od małej grupy państw założycielskich. Później, pojawienie się systemu prawodawstwa i sądownictwa, bez precedensu w historii organizacji międzynarodowych, stanowiło argument dla zachowania prawa weta dla każdego państwa Członkowskiego i narodowych procedur ratyfikacyjnych w celu zatwierdzenia zmian.

Innymi słowy, brak elastyczności ogólnej procedury zmieniającej z pewnością przyczynił się do uprawomocnienia procesu integracji. Jednakże, z punktu widzenia skuteczności, doświadczenie ostatnich lat pokazuje, że procedura ta ma swoje limity w Unii liczącej dwunastu czy piętnastu członków. Kompromisy wyłaniające się na konferencjach międzyrządowych osiągają często najmniejszy wspólny mianownik i cierpią na niespójność. Dotyczą również coraz większej liczby szczegółów, ograniczając czasem pole manewru instytucji w stosowaniu traktatów. Wynika z tego, że potrzeba formalnej zmiany traktatów jest ciągła: nowa Konferencja Międzyrządowa jest często powoływana przed zakończeniem poprzedniej. Biorąc pod uwagę powolność procedur ratyfikacyjnych, często zdarza się, że nowa Konferencja Międzyrządowa rozpoczyna się w momencie gdy zmieniony traktat zaledwie wszedł w życie.

Dodatkowo, negocjacje są zakańczane za cenę licznych i stale rosnących improwizowanych ustępstw na rzecz poszczególnych Państw Członkowskich, formułowanych w sposób wyjątkowo kompleksowy i nieprzejrzysty. Jest wiele takich przykładów w traktatach z Maastricht i z Amsterdamu.

Należy podkreślić, że brak elastyczności i podniosłość ogólnej procedury zmieniającej może przyczyniać się do pojawiania się procedur równoległych, czasem uznawanych za dewiacje

proceduralne. Za taką dewiację można uznać rosnącą częstotliwość stosowania techniki porozumień międzyrządowych, które uzupełniają pewne punkty traktatów w sposób bardziej szczegółowy, nie zawsze jednak są neutralne z punktu widzenia równowagi instytucjonalnej.²⁰ Technika ta jest z pewnością użyteczna aby usprawnić działanie instrumentów instytucjonalnych, jednakże jest niewystarczająca, jeżeli chodzi o wartość i naturę prawną porozumień. Można uznać, że podobny charakter ma stosowanie porozumień w uproszczonej formie, które są zawierane jako „Decyzje Przedstawicieli Państw Członkowskich obradujących w Radzie”. Dotyczy to również częstego użycia artykułu 308 (dawnego artykułu 235) Traktatu WE w celu uprawomocnienia kompetencji Wspólnoty, jeżeli prawo do działania wymagane przy realizacji jednego z zadań nie zostało wyraźnie ustanowione w traktacie.

W świetle tych uwag, istnieje obawa, że w rozszerzonej Unii Europejskiej liczącej 21, 27 lub 30 Państw Członkowskich, zasada jednomyślności oraz narodowe procedury zatwierdzające mogą stanowić źródło całkowitego paraliżu, uniemożliwiając nawet najdrobniejszą zmianę traktatów. Stanie się tak, jeżeli obecna ogólna procedura zmieniająca zostanie utrzymana.

Obok problemu skuteczności w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej, istnieje również nieodłączny problem prawomocności procedur zmieniających. Zwarzywszy na materię tematyczną zmian traktatów, które dotyczą życia obywateli w coraz większym stopniu, odwoływanie się do procedury konferencji dyplomatycznej wydaje się coraz bardziej nieodpowiednią metodą reformowania traktatów europejskich.

W tej optyce, porozumienie osiągnięte w Traktacie Amsterdamskim w nocy 17 czerwca 1997 roku stanowi precedens, z którego należy wyciągnąć wnioski. Po półtorarocznych negocjacjach szefowie państw i rządów zostali zmuszeni do podjęcia natychmiastowej decyzji, w niektórych przypadkach pod nieobecność swoich doradców, dotyczących tekstów, które nie były wcześniej dyskutowane. Z powodu takiego braku przygotowania, Konferencja Międzyrządowa została nieformalnie przedłużona o blisko cztery miesiące na szczeblu Komitetu Stałych Przedstawicieli, w celu rozstrzygnięcia kwestii, o których zapomniano lub które zostały źle zrozumiane w Amsterdamie.

²⁰ Na przykład, liczne porozumienia międzyrządowe wpłynęły na poprawę pozycji Parlamentu Europejskiego.

Dodatkowo, pomimo wysiłków poczynionych aby udostępnić dokumenty negocjacyjne w Internecie, organizacje obywatelskie (organizacje pozarządowe, stowarzyszenia itd.) są w znacznym stopniu odsunięte od debaty. Co do Parlamentu Europejskiego, który mógłby reprezentować dążenia obywateli europejskich, jest on reprezentowany na Konferencji Międzyrządowej tylko nieformalnie przez dwóch swoich członków posiadających uprawnienia obserwatorów. Ze swojej strony, parlamenty narodowe są włączone do procedury jedynie w końcowym jej etapie oraz są postawione wobec faktu dokonanego w postaci dokumentu, którego nie mogą renegocjować. Ich uczestnictwo dopiero w ostatnim etapie może ponadto stanowić przyczynę trudności w otrzymaniu zatwierdzenia zmiany z ich strony.

Zasadniczo, procedura zmieniająca powinna w większym stopniu opierać się na „metodzie wspólnotowej” lepiej nadającej się do wyłonienia wspólnego interesu, który góruje nad sumą partykularnych interesów każdego Państwa Członkowskiego.

III.- ZAŁOŻENIA REFORMY PROCEDUR ZMIENIAJĄCYCH

W tej części, postaramy się określić założenia, które mogą kierować nasze rozważania na drogę poprawy procedur zmieniających traktaty. Założenia te, z jednej strony, odzwierciedlają zamiar ograniczenia ryzyka zablokowania procedury, które jest nieodłącznie związane z zasadą jednomyślności chroniącej wszystkie państwa, które mogą znaleźć się w mniejszości. Z drugiej zaś strony, odzwierciedlają one zamiar umocnienia roli parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego. W świetle tych założeń, postaramy się przedstawić, na końcu niniejszego raportu, kilka specyficznych propozycji reform.

1.- Ograniczenie ryzyka zablokowania procedury, nieuniknionego przy stosowaniu zasady jednomyślności

Zgodnie z praktykami stosowanymi w organizacjach międzynarodowych, w większości przypadków karta założycielska podlega procedurze zmieniającej, która pomija zasadę jednomyślności. Na przykład przeprowadzenie zmian traktatów ustanawiających Organizację Narodów Zjednoczonych,²¹ Światową Organizację Handlu (WTO),²² Światową Organizację Pracy (ILO)²³ oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO)²⁴ w zasadzie wymaga większości dwóch trzecich głosów Państw Członkowskich.²⁵ W przypadku NZ i GATT, zasada większości została wprowadzona w momencie gdy liczba ich członków była znacznie mniejsza niż obecnie.

Większość dwóch trzecich członków jest również wymagana przy zmianie Statutu Rady Europy, organizacji, której liczba członków znacznie przewyższa liczbę członków Unii Europejskiej przy uwzględnieniu późniejszego rozszerzenia.²⁶ Nawet zmiany w Porozumieniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), organizacji, której działania dotyczą suwerenności finansowej Państw Członkowskich, wchodzi w życie po ich przyjęciu przez trzy piąte Państw Członkowskich reprezentujących 85% rozłożonych głosów (głosy są rozłożone stosownie do wkładów finansowych każdego członka).²⁷

Unia Europejska z pewnością nie jest organizacją, jak każda inna. Liczba i natura jej kompetencji oraz, w szczególności, stopień integracji, czynią z niej organizację jedyną w swoim rodzaju. Jednakże, należy zauważyć, że nawet w państwach federalnych – które, w zasadzie, w ten lub inny sposób włączają ich kraje członkowskie w proces zmiany ich konstytucji – zatwierdzenie przez specjalną większość krajów członkowskich jest wystarczające do przyjęcia nowego przepisu konstytucyjnego obowiązującego w całej federacji. Na przykład, zmiany w Prawie Podstawowym Republiki Federalnej Niemiec muszą być zatwierdzone większością dwóch trzecich głosów w Bundesracie, który składa się z

²¹ art.108 i 109 Karty Narodów Zjednoczonych.

²² art.X Porozumienia ustanawiającego WTO.

²³ art.36 Konstytucji ILO.

²⁴ art.73 Konstytucji WHO.

²⁵ Na których składa się pięciu stałych Członków Rady Bezpieczeństwa w przypadku Karty NZ oraz pięć z dziesięciu najbardziej uprzymysłwionych państw stosownie do konstytucji ILO.

²⁶ art.41 Statutu Rady Europy.

²⁷ art.XXVIII Poozumienia MFW.

członków rządu każdego Landu.²⁸ Ponadto, przypadek Konstytucji Stanów Zjednoczonych ilustruje fakt, że nawet przy stosowaniu procedury większości, tekst konstytucyjny może pozostać mało elastyczny.²⁹

Zasada jednomyślności w procesie zmiany traktatów Unii Europejskiej stanowi tym samym raczej wyjątek odnośnie innych porównywalnych systemów. Można to wytłumaczyć początkową niewielką liczbą państw założycielskich. Biorąc pod uwagę perspektywę rozszerzenia Unii do trzydziestu członków do końca tej dekady, reforma zmierzająca do ograniczenia ryzyka zablokowania procedury, nieuniknionego przy stosowaniu zasady jednomyślności, powinna być wzięta pod uwagę. Jej celem nie jest ugięcie opornych państw, lecz zapobieżenie sytuacji, w której dynamika integracji zostanie całkowicie zahamowana lub stanie się przedmiotem szantażu pojedynczego Państwa Członkowskiego.

Jedną z opcji zalecanych przez Centrum Schumana polega na zastąpieniu zasady jednomyślności przez głosowanie ponadkwalifikowaną większością w przypadku zmiany traktatów.³⁰ Wystarczy powiedzieć, że to przekształcenie nie musi koniecznie być przeprowadzone z dnia na dzień, zawsze również mogłoby być możliwe zachowanie pewnej liczby przypadków, w których nadal byłaby wymagana jednomyślność, tak jak to ma miejsce w przypadku Porozumienia MFW³¹ lub Porozumienia ustanawiającego WTO.³² W przypadku Unii Europejskiej można przede wszystkim zastanowić się nad drażliwymi postanowieniami, które odnoszą się bezpośrednio do wpływu każdego Państwa Członkowskiego na system decyzyjny.³³

²⁸ art. 79 ust. 2 Prawa Podstawowego. Każdy Land jest reprezentowany przez co najmniej trzech, a najwięcej sześciu członków rządu stosownie do ilości mieszkańców (art. 51 Prawa Podstawowego).

²⁹ Artykuł V Konstytucji Stanów Zjednoczonych wymaga porozumienia dwóch trzecich stanów (bezpośrednio lub za pośrednictwem Senatu) na każdym etapie zatwierdzania zaproponowanych zmian. Zmiany wchodzi w życie po ratyfikacji przez trzy czwarte stanów.

³⁰ O szczegółach większości ponadkwalifikowanej zobacz poniżej. Zasada ta mogłaby być oczywiście stosowana również do wszystkich prawnych podstaw do przyjmowania prawa wtórnego UE, które wciąż wymaga – nawet po obecnej Konferencji Międzyrządowej – odwoływania się do zasady jednomyślności: głosowanie większością ponadkwalifikowaną zastąpiłoby więc zasadę jednomyślności.

³¹ Jednomyślność jest zachowana w stosunku do prawa odwoływania, jak również do postanowień, na mocy których udział państw członkowskich nie może być zmieniony bez ich zgody a *per value* waluty państw członkowskich może być zmienione jedynie na ich wniosek (art. XXVII lit. b) Porozumienia MFW).

³² Artykuł X.2 Porozumienia ustanawiającego WTO odnosi się w tej kwestii do czterech artykułów, w tym do samego artykułu X jeżeli chodzi o procedurę zmieniającą. Artykuł X ustanawia wzmocnioną większość trzech czwartych państw członkowskich w niektórych specyficznych sprawach. Poprzednia wersja artykułu 36 Konstytucji ILO stanowiła tak samo w przypadku zmian szczególnych postanowień dotyczących "podstawowych celów organizacji" lub "stałej struktury organizacji, składu i funkcji jego organów kolegialnych oraz mianowania i odpowiedzialności Dyrektora Generalnego".

³³ Patrz np. art. 190 (przedstawiciele w parlamencie Europejskim), 205 (rozkład głosów), 213 (liczba komisarzy), 258 i 263 Traktatu WE (skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów), itd.

W dłuższym terminie, odejście od jednomyślności jest nieuniknione, jeżeli jakkolwiek proces późniejszego przekształcenia traktatów nie miałby być blokowany. Niedopełnienie reformy procedury zmieniającej w odpowiednim czasie będzie oznaczało ryzyko, że ewentualne zmiany będą wprowadzane w ostatniej chwili, stanowiąc zarzewie kryzysu.

2. – Ochrona państw znajdujących się w mniejszości

Jeżeli zasada rezygnacji z jednomyślności zostanie zaakceptowana, należy zagwarantować odpowiednią ochronę Państwom członkowskim, które mogą znaleźć się w mniejszości. W związku z tym, można wziąć pod uwagę dwa, nie wykluczające się nawzajem, rodzaje mechanizmów.

Pierwszy jest natury instytucjonalnej: chodzi o zwiększenie wpływów Komisji (inicjatywa lub zatwierdzenie) oraz Parlamentu Europejskiego (wyrażanie zgody lub rzeczywista współpraca). Trybunał Sprawiedliwości również może być włączony do procedury poprzez wydawanie opinii, na podstawie modelu uproszczonej procedury zmieniającej dla Traktatu EWWS.³⁴ Nadanie charakteru wspólnotowego procedurom zmieniającym stanowi w rzeczywistości gwarancję dla państw znajdujących się w mniejszości, gdyż daje im dozwoloną prawem możliwość nie wyrażenia zgody na objęcie zmianą wprowadzaną w interesie innym niż wspólny interes, w końcowym etapie procedury.

Drugi mechanizm to klauzula wyłączająca stanowiąca rozwiązanie dla państw, które nie chcą być związane zmianami przyjętymi ponadkwalifikowaną większością. Protokół o polityce społecznej, protokoły Unii Gospodarczej i Walutowej wyłączające Zjednoczone Królestwo oraz Danię, oraz najnowsze protokoły tworzące zmienną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, to przykłady zróżnicowania wyłonionego w drodze konferencji międzyrządowych, które bezpośrednio dotyczą „konstytucyjnego” wymiaru Unii. Należy rozważyć możliwość organizacji i racjonalizacji tego typu praktyki przez zawarcie jej w przepisach dotyczących zmiany traktatu, jak również uczynienia wymogu „wspólnego porozumienia” bardziej elastycznym.³⁵

³⁴ Zobacz powyżej.

³⁵ Obecny mechanizm ściślejszej współpracy nie spełnia tego wymogu. Faktycznie tylko na poziomie legislacyjnym, w przeciwieństwie do konstytucyjnego, ściślejsza współpraca może ominąć martwy punkt jakim jest jednomyślność: ściślejsza współpraca powinna mieć miejsce w istniejących ramach konstytucyjnych Unii (w szczególności w ramach istniejących kompetencji).

W związku z tym, należy zainspirować się technikami często stosowanymi w międzynarodowych organizacjach.³⁶ Dobry przykład stanowi tu Porozumienie ustanawiające WTO: jeżeli zmiany przyjęte przy większości dwóch trzecich państw członkowskich stanowią „podstawę do zastąpienia praw i zobowiązań członków” lub odnoszą się do niektórych nie instytucjonalnych postanowień Generalnego Porozumienia o Wymianie Usług (GATS), państwa, które nie zgadzają się ze zmianami, nie są nimi związane.³⁷ Podobne porozumienie zostało zawarte w Konstytucji Organizacji Żywności i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO), w przypadku gdy przyjęte zmiany pociągają za sobą „nowe zobowiązania państw członkowskich”.³⁸ W niektórych przypadkach jednakże, niejednocilne uczestnictwo członków może prowadzić do pewnych trudności lub wiązać się z ryzykiem wyłączenia z organizacji.³⁹

Precedensy te pozwalają mniemać, że takie „konstytucyjne” zróżnicowanie w Unii powinno odnosić się wyłącznie do formalnego zakresu uprawnień oraz intensywności instrumentów działania. Technika wyłączenia nie powinna zaś być stosowana w jakichkolwiek kwestiach dotyczących struktury organizacyjnej w szerokim znaczeniu, w tym procedur decyzyjnych.⁴⁰ Komisja lub Trybunał Sprawiedliwości mogłyby przeprowadzać analizę wykonalności procedury wyłączającej.

Jedyną instytucjonalną zmianą wynikającą z deklaracji Państwa Członkowskiego o braku woli uczestniczenia w pewnych aspektach nowej polityki byłoby wyłączenie go z głosowania w Radzie, zgodnie z przepisami obecnego Traktatu związanymi ze wzmocnioną współpracą.⁴¹

³⁶ Zobacz np. art.94 ust.a) Konwencji Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

³⁷ art.X.3 i X.6 Porozumienia ustanawiającego WTO.

³⁸ art.30 ust.b) Konstytucji FAO.

³⁹ Zobacz np. art.94 ust.b) Konwencji ICAO oraz art.X.3 i X.5 Porozumienia ustanawiającego WTO.

⁴⁰ Zespół, w kontekście tej analizy, nie chciał przyjąć założenia, że niewielka grupa Państw Członkowskich zakłada nowe instytucje poza Unią w celu ściślejszej współpracy między sobą.

⁴¹ Możliwe w tej sytuacji uwzględnić przyznanie Parlamentowi Europejskiemu zmiennego składu stosownie do uczestniczących państw.

3. – Optymalizacja roli parlamentów narodowych

W świetle prawa organizacji międzynarodowych, ich karty założycielskie często są zmieniane przez późniejsze traktaty, których wejście w życie jest uzależnione od ratyfikacji przez państwa członkowskie, a więc przez parlamenty narodowe. Istnieje jednak wiele wyjątków od tej ogólnej zasady, tak, jak to przedstawiliśmy w kontekście wspólnotowym.⁴² Odwołanie się do „autonomicznej” procedury zmieniającej w rozumieniu unilateralnej decyzji instytucji samej organizacji jest często praktykowane aby ułatwić wprowadzenie zmian. Czasami cała karta jest poddawana takiej uproszczonej procedurze, najczęściej jednak tylko niektóre jej postanowienia są nią objęte.⁴³ Na przykład Statut Rady Europy nie wymaga ratyfikowania przez parlamenty narodowe zmian w postanowieniach dotyczących organizacji i funkcjonowania Zgromadzenia Parlamentarnego oraz finansowania Rady,⁴⁴ zaś Konwencja Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) nie wymaga ratyfikacji zmian odnoszących się do dużej liczby jej formalnych przepisów.⁴⁵

W państwach federalnych zasada ta jest odwrócona: ich konstytucje są z reguły zmieniane przy zastosowaniu scentralizowanej procedury na poziomie federalnym, które to zmiany nie wymagają formalnego zatwierdzenia przez parlamenty krajów członkowskich federacji. Można tu zacytować przykład Prawa Podstawowego Republiki Federalnej Niemiec.⁴⁶ Jednakże istnieją pewne rzadkie odstępstwa od tej reguły, a najbardziej znany można znaleźć w Konstytucji Stanów Zjednoczonych.⁴⁷

W kontekście Unii Europejskiej, zatwierdzenie przez parlamenty narodowe (lub w wyniku referendum) traktatów i ich kolejnych poprawek stanowi ważne źródło prawomocności. Jednakże, parlamenty narodowe są często postawione wobec faktu dokonanego w postaci opracowanego traktatu, przy którego przygotowywaniu nie miały okazji uczestniczyć.

⁴² Czytaj powyżej o specjalnej procedurze „autonomicznej”.

⁴³ H. Schermers, N. Blokker, „International Instrumental Law”, Martinus Nijhof, The Hague/London/Boston, Wydanie trzecie poprawione, 1995, str.731-734

⁴⁴ art.23-35, 38 i 39 Statutu powiązane art.41 lit.d) Statutu.

⁴⁵ Zobacz art.3 ust.5 (taryfa celna), art.4 ust.7 (załamainie się handlu) i art.13 ust.3 (pomoc państwowa) Konwencji ustanawiającej EFTA.

⁴⁶ art.79 Prawa Podstawowego.

⁴⁷ art.V stanowi , że ratyfikacja ma miejsce przy większości trzech czwartych stanów.

Ze względu więc na takie ograniczenie narodowej suwerenności, należy wziąć pod uwagę możliwość włączenia parlamentów narodowych do opracowywania zmian na wcześniejszym etapie. Tego typu uczestnictwo parlamentów mogłoby ponadto ułatwić i przyspieszyć ostatni etap ratyfikacji.

W Unii liczącej ponad trzydzieści państw członkowskich, ratyfikacja na szczeblu narodowym może prowadzić do przesadnego spowolnienia koniecznych reform. W związku z tym, wydaje się stosowne wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy dwoma typami postanowień prawa pierwotnego: postanowieniami dotyczącymi podziału kompetencji między Unią i Państwami Członkowskimi i określającymi ich rolę w procesie decyzyjnym z jednej strony oraz, z drugiej strony, mniej ważnymi postanowieniami, które nie odnoszą się bezpośrednio do suwerenności państw. Szczególny charakter pierwszej kategorii postanowień wymaga, aby ich zmiany były zatwierdzane przez zgromadzenia narodowe lub referenda. Co do drugiej kategorii postanowień, należałoby rozpatrzyć propozycję zniesienia konieczności odwoływania się do powolnego procesu narodowych ratyfikacji.⁴⁸

Być może, paradoksalnie, takie rozróżnienie umocniłoby rolę parlamentów narodowych, które mogłyby skoncentrować się na najważniejszych dziedzinach. W żadnym wypadku, procedura ta nie pozbawiałaby parlamentów narodowych prawa do pełnej informacji o każdej rodzaju procedurze zmieniającej, co pozwalałoby im wywierać wpływ na ich rządy.

Istnieje jeszcze inna technika wywodząca się z praktyki stosunków międzynarodowych, która mogłaby uczynić proces ratyfikacyjny mniej uciążliwym. Chodzi o procedurę „negatywnej ratyfikacji”. Zgodnie z tą procedurą, po pewnym okresie czasu, zmiany traktatów są uznawane za zatwierdzone przez państwa i wchodzi w życie, o ile żadne z nich nie przedstawi wyraźnego sprzeciwu (który powinien być wyrażony przed wejściem w życie zmian w innych państwach lub, w niektórych przypadkach, również po tej dacie).

⁴⁸ Projekt Traktatu wcielającego Statut Europejskiej Wspólnoty Politycznej przyjęty w Strasburgu 10 marca 1953 przez Zgromadzenie *ad hoc* stanowi interesujące źródło inspiracji. Artykuły 111-113 Statutu wyróżniały trzy różne procedury zmieniające w zależności od tego, czego zmiana dotyczy: 1) zmiany kompetencji Wspólnoty w stosunku do Państw Członkowskich lub zmiany praw podstawowych, 2) stosunków oraz podziału kompetencji między instytucjami Wspólnoty, w tym gwarancji proceduralnych przyznawanych państwom w procedurach decyzyjnych, 3) innych postanowień Traktatu. Tylko zmiany dotyczące pierwszej kategorii wymagałyby zatwierdzenia przez parlamenty narodowe aby wejść w życie.

Technika ta⁴⁹ może, w tym celu, być połączona z procedurą wyłączającej raczej w przypadku ratyfikacji niż sygnatury.

4. – Wzmocnienie wpływów Parlamentu Europejskiego

Zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego jest cechą zdecydowanie wyróżniającą Unię od większości organizacji międzynarodowych. Traktaty stopniowo nadały Parlamentowi prawdziwą prawomocność w odgrywaniu roli jednego z organów legislacyjnych Wspólnoty. Dodatkowo, Parlament posiada uprawnienie do zatwierdzania umów stowarzyszeniowych, traktatów akcesyjnych oraz, w szczególności, poprawek do traktatów europejskich, których wymagają rozszerzenia.⁵⁰ Zgodnie z tym, z naszego punktu widzenia, trudno zrozumieć dlaczego Parlament Europejski miałby zajmować marginalną pozycję w procesie zmiany traktatu. Wzmocnienie jego kompetencji odzwierciedlałoby stopniowe wyłanianie się demokratycznej prawomocności, której użyteczność na tym poziomie nie może być negowana. Zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego może również mieć wpływ na ochronę Państw Członkowskich przed zmianami, których, jak wyżej wspominaliśmy, nie chciałyby zatwierdzić.

Parlament Europejski może odgrywać fundamentalną rolę w procesie uprawomocnienia i demokratyzowania europejskiej debaty konstytucyjnej. Logiczne wydają się albo wezwanie go do zatwierdzenia zmiany przed jej wejściem w życie albo jego rzeczywisty udział w procesie przeprowadzania zmiany. W ostateczności, powinien on posiadać takie same kompetencje, co Komisja, jeżeli chodzi o „przedkładanie Radzie propozycji zmiany” traktatów europejskich,⁵¹ lub powinien posiadać autentyczne uprawnienia konsultacyjne.

Jakiegokolwiek zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego znajduje z góry zastosowanie do zmian traktatu przeprowadzanych za pomocą procedury autonomicznej, które wchodzą w życie bez konieczności przedkładania ich narodowym parlamentom lub referendum. W prawie organizacji międzynarodowych można znaleźć przykłady procedury

⁴⁹ Zobacz przykłady przytoczone przez H. Schermers, N. Blokker, „International Instrumental Law”, op. cit., str. 794–798.

⁵⁰ art. 49 Traktatu WE.

⁵¹ art. 48 Traktatu WE.

ratyfikacji narodowej, która została zastąpiona procedurą zatwierdzenia przez ciało prawodawcze organizacji. Dotyczy to na przykład procedur zawartych w Statucie Rady Europy.⁵²

VI. – PROPOZYCJE

Powyższe założenia skłaniają nas do przedstawienia bardziej specyficznych propozycji reform. Mają one głównie na celu rozszerzenie zakresu specjalnych autonomicznych procedur zmieniających oraz umocnienie wspólnotowego charakteru tych procedur, jak również usystematyzowanie ich w pewnym stopniu. Ponadto, ogólna procedura zmieniająca mogłaby również zostać zreformowana w stopniu, w którym poprawki nie wymagały formalnej zmiany artykułu 48 Traktatu WE.

1. – Reforma i rozszerzenie zakresu specjalnych autonomicznych procedur zmieniających

Traktaty ustanawiające Unię zawierają już teraz pewną liczbę specjalnych procedur zmieniających zwanych „autonomicznymi” naruszających ogólną procedurę: wyłącznie instytucje Unii są włączone w te procedury, natomiast narodowe procedury związane z ratyfikacją są pominięte. Wszystkie przykłady zamieszczone w pierwszej części tego raportu wskazują na fakt, że w niektórych przypadkach uzupełnienie formalnych procedur ratyfikacyjnych nie jest konieczne, natomiast mogłoby stanowić pewną uciążliwość.

W tym kontekście, należy wziąć pod uwagę sugestie Przewodnictwa portugalskiego zamieszczone w raporcie Rady Europejskiej z Feira w sprawie miejsca Konferencji Międzyrządowej w reformie instytucjonalnej.⁵³ Sugestie te, odnoszące się do organizacji Trybunału Sprawiedliwości, były motywowane potrzebą „zapewnienia wystarczającego stopnia elastyczności, aby umożliwić w przyszłości wprowadzanie poprawek w nowych warunkach, które przyniesie rozszerzenie, bez konieczności stosowania niewygodnej procedury zmiany Traktatu”.⁵⁴

⁵² art.41 lit.d) Statutu stanowi, że zmiany do artykułów 23-25, 38 i 39 wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne.

⁵³ CONFER 4750/00, Bruksela, 14 czerwca 2000, str.39 i 99

⁵⁴ CONFER 4750/00, Bruksela, 14 czerwca 2000, str.39

Sugestia zakładała w szczególności włączenie do Statutu Trybunału Sprawiedliwości pewnych kwestii związanych z organizacją i funkcjonowaniem Trybunału,⁵⁵ jak również zawartości decyzji Rady odnośnie Sądu Pierwszej Instancji.⁵⁶ Późniejsze zmiany tego poprawionego Statutu⁵⁷ byłyby zatem przyjmowane jednogłówną decyzją Rady na żądanie Trybunału po zasięgnięciu opinii Parlamentu i Komisji lub Komisji po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału. Uznane zostałyby w ten sposób prawo inicjatywy ze strony Komisji. Ta sama procedura byłaby stosowana przy tworzeniu nowych izb apelacyjnych zajmujących się rozpatrywaniem skarg pracowników lub innymi dziedzinami.⁵⁸

Perspektywa rozszerzenia Unii powinna prowadzić do rozważenia podobnych rozwiązań, jak te odnoszące się do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji. Należy w pierwszym rzędzie pomyśleć o postanowieniach dotyczących organizacji i wewnętrznego funkcjonowania innych instytucji, organów i komitetów Unii. Przypadek Trybunału Obrachunkowego jest z pewnością najbliższy przypadkowi Trybunału Sprawiedliwości.⁵⁹ Wydaje się również logiczne, że instytucje same mogą zmienić postanowienia traktatu dotyczące stosunków między nimi, w tym pewnych dość technicznych aspektów procedur decyzyjnych, przynajmniej jeżeli zaproponowane zmiany w niewielkim stopniu dotyczyłyby wpływu Państw Członkowskich na proces decyzyjny. Tytułem przykładu, należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy konieczne jest mobilizowanie prawie trzydziestu parlamentów narodowych aby zadecydować o dodaniu bądź zniesieniu jednego etapu w procedurze współdecydowania lub w procedurze budżetowej.⁶⁰

Na dalszym etapie, należałoby systematycznie stosować „Statuty” lub prawo organiczne, jak to ma miejsce w wielu konstytucjach,⁶¹ oraz wprowadzić pośredni przepis pomiędzy

⁵⁵ Zobacz propozycje zmian do art.221, 222, 223 i 225 Traktatu WE, CONFER 4750/00, Bruksela, 14 czerwca 2000, str.101-104

⁵⁶ Decyzja Rady nr 88/591 z 24 października 1988 dotycząca Sądu Pierwszej Instancji, ostatnio zmieniona przez decyzję Rady 99/291, Dz. U. L 144, 1 maja 1999, str. 52, zgodnie z art. 225 Traktatu WE.

⁵⁷ Z wyjątkiem tytułu I odnoszącego się do sędziów i rzeczników generalnych.

⁵⁸ CONFER 4750/00, Bruksela, 14 czerwca 2000, str. 105 – 107.

⁵⁹ Zobacz np. art. 247 i 248 Traktatu WE.

⁶⁰ art.251 i 272 Traktatu WE. W związku z tym patrz art. 112 projektu Statutu wcielającego Europejską Wspólnotę Polityczną cytowanego poniżej.

⁶¹ Zobacz art. 46 konstytucji francuskiej, regulujący naturę i specjalną procedurę przyjmowania praw organicznych, które wyjaśniają i uzupełniają niektóre zawile postanowienia konstytucyjne (wybory prezydenckie, statut członków Zgromadzenia Narodowego oraz sędziów, rada konstytucyjna, porozumienia w dziedzinie finansowej itd.).

poziomem traktatu i procedury lub przepisu instytucjonalnego. „Statut” każdej instytucji mógłby, tym samym, być przyjmowany i zmieniany zgodnie z autonomiczną procedurą podejmowania decyzji.⁶² Podobnie statut prawa organicznego mógłby stanowić użyteczne ramy dla szczegółowych przepisów instytucjonalnych, tam gdzie traktaty jedynie nakreślają ogólne zasady,⁶³ lub dla niektórych porozumień między instytucjami, których podstawy prawne nie są obecnie klarowne.⁶⁴

Bez względu na to, jakie postanowienia można by uznać za podlegające zmianie przy zastosowaniu specjalnej procedury dla autonomicznych rewizji, procedury te powinny charakteryzować się, poza brakiem wymogu narodowych ratyfikacji, rozpowszechnieniem głosowania w Radzie większością ponadkwalifikowaną.⁶⁵ W rzeczywistości, natura objętych postanowień, która tłumaczy stosowanie procedury autonomicznej, tłumaczyłaby również wykluczenie państwa, którą z tą zmianą się nie zgadza.

Mechanizm większości ponadkwalifikowanej opierałby się na zasadzie podwójnej prawomocności, która już jest stosowana przy reformach w toku. Chodzi o prawomocność przedstawiciela i prawomocność państwa. Zespół proponuje w związku z tym wprowadzenie mechanizmu podwójnie wzmocnionej większości, stosowanej w procedurze dostosowywania i rozszerzania, w poszanowaniu, w jak największym stopniu, zasady równości między państwami w procesie zmieniania. Ta podwójnie wzmocniona większość może być ustanowiona na około na 4/5 (lub 9/10) Państw Członkowskich reprezentujących 4/5 ludności,⁶⁶ przy założeniu, że oponująca mniejszość będzie zawierać co najmniej dwa państwa.

⁶² Można również rozważyć przyłączenie niektórych istotnych przepisów instytucjonalnych, obecnie stanowiących część wewnętrznych przepisów instytucjonalnych, do Statutu lub prawa organicznego. W tym świetle, cytowany raport z Feira zawiera propozycję wcielenia do Statutu Trybunału Sprawiedliwości niektórych postanowień dotyczących przepisów Trybunału odnośnie procedury używania języków (CONFER 4750/00, Bruksela, 14 czerwca 2000, str. 108-109).

⁶³ Mamy tu na myśli na przykład skład i kompetencje Sądu Pierwszej Instancji (art.225 ust.2 Traktatu WE), regulamin oraz ogólne warunki pracy członków Parlamentu Europejskiego (art.190 ust. 5 Traktatu WE0 oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 195 ust. 4), a także Statut agencji i różnych komisji powołanych na mocy Traktatu WE (art. 209 Traktatu WE). Zobacz również art. 114 ust.3 oraz art. 130 Traktatu WE zawierających postanowienia dotyczące komisji gospodarczo-finansowej oraz komisji ds. zatrudnienia.

⁶⁴ Porozumienia między instytucjami mogą być systematycznie zawierane na „konferencji międzyinstytucjonalnej”, na której dane instytucje, mogą negocjować znajdując się na równej pozycji (patrz art.193 ust. 4 Traktatu WE: „Szczegółowe postanowienia dotyczące wykonywania prawa kontroli są określane za wspólnym porozumieniem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji”).

⁶⁵ Oczywiście wyjąwszy przypadki, dla których większość kwalifikowana zastała już ustanowiona – patrz powyżej.

⁶⁶ Jak to zasugerował Justus Lipsius, w „La conference intergouvernementale”, RTDE, 1995, p.198. Aby opracować interesującą formułę alternatywną, należy się oprzeć na art. 20 projektu konstytucji z 1994 (projekt

Należałoby również jeszcze bardziej zwiększyć prawomocność specjalnej procedury autonomicznej, albo przez umocnienie wpływu Komisji oraz/lub innych instytucji włączonych do procedury na mocy szczególnego postanowienia, albo przez powierzenie kompetencji zatwierdzania lub współdecydowania Parlamentowi Europejskiemu. Należy tutaj podkreślić, że Parlament Europejski już teraz posiada, w niektórych przypadkach, takie uprawnienie, często w połączeniu z zasadą głosowania większością głosów w Radzie.⁶⁷

Nadanie wspólnotowego charakteru autonomicznej procedurze zmieniającej stanowiłoby również gwarancję dla państw znajdujących się w mniejszości, a możliwość wyłączenia się z konieczności przyjęcia zmiany nie byłaby dostępna w przypadku postanowień o charakterze instytucjonalnym.

Trybunał Sprawiedliwości, ze swojej strony, mógłby być proszony o wydanie opinii przed wprowadzeniem zmiany w celu potwierdzenia, że odwołanie się do specjalnej procedury autonomicznej, zamiast zastosowania ogólnej procedury zmieniającej było uzasadnione w danym przypadku. W związku z tym parlamenty narodowe, których zastosowanie procedury autonomicznej dotyczy bezpośrednio, miałyby prawo, w takim samym stopniu, co instytucje UE i rządy Państw Członkowskich, poprosić Trybunał o wydanie takiej opinii.

W każdym przypadku, parlamenty narodowe powinny być w pełni informowane o wszystkich procedurach zmieniających w toku, aby w ten sposób mogły wyrazić swoją opinię. Można zainspirować się tutaj protokołem o parlamentach narodowych załączonym do Traktatu Amsterdamskiego, szczególnie do postanowienia, zgodnie z którym, przed podjęciem ostatecznej decyzji przez rządy, pewien okres czasu powinien być przeznaczony na dostarczenie informacji parlamentom narodowym.

”Hermana”): ”Uważa się, że podwójna kwalifikowana większość nie została uzyskana, jeżeli przeciwko przyjęciu decyzji głosowała co najmniej jedna czwarta Państw Członkowskich reprezentujących co najmniej jedną ósmą ludności, lub ósma Państw Członkowskich reprezentujących co najmniej jedną czwartą ludności Unii”.

⁶⁷ Odwołanie się do większości kwalifikowanej w Radzie i zatwierdzenie przez Parlament Europejski stosuje się w przypadku zmiany niektórych postanowień Statutu ESBC (art. 107 ust. 4 Traktatu WE), a także w przypadku przyjmowania Statutu oraz ustalania warunków pracy Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 195 ust.4 Traktatu WE) Zatwierdzenie Parlamentu Europejskiego stanowiącego specjalną większością jest również wymagane w stosunku do zmian traktatu EWWiS przeprowadzonych w wyniku tzw. procedury ”małej rewizji” po uprzednim zatwierdzeniu jej przez Radę stanowiącą większością dwunastu piętnastych (patrz powyżej). Procedura współdecydowania jest jednak stosowana przy ustalaniu ogólnych zasad i ograniczeń odnoszących się do dostępu do dokumentów (art. 255 ust. 2 Traktatu WE).

2. – Reforma ogólnej procedury zmiany Traktatów

Najpilniejsze poprawki, które należy wprowadzić do ogólnej procedury zmieniającej, należą również do najłatwiejszych, jako że nie wymagają formalnej zmiany artykułu 48 Traktatu WE.

Należałoby dążyć do staranniejszego przygotowywania obrad Rady Europejskiej, szczególnie w końcowym etapie negocjacji Konferencji Międzyrządowej, aby nie obciążać jej kwestiami, które powinny być rozwiązane wcześniej. W związku z tym, należałoby przewidzieć szerszy udział ministrów spraw zagranicznych, z wyjątkiem sytuacji, w której bezpośredni negocjatorzy na konferencji posiadaliby pełne pełnomocnictwo ich szefów rządów w celu ułatwienia arbitrażu w stolicach. Ponadto, obrady Rady Europejskiej, w końcowym etapie Konferencji Międzyrządowej, powinny mieć bardziej zwartą strukturę. Powinny się one odbywać w dwóch etapach, z dziesięciodniową przerwą pomiędzy nimi, która pozwalałaby na dopracowanie dokumentów zawierających ustalenia z pierwszego spotkania przez prawników przed ich ostatecznym przyjęciem. Począwszy od tygodnie poprzedzającego pierwsze obrady Rady Europejskiej, żaden nowy tekst nie mógłby być przedstawiony Radzie, nawet przez Przewodniczącego, z wyjątkiem uprzedniego ustalenia konkretnej daty, być może podczas pierwszego z dwóch spotkań Rady Europejskiej. Jeżeli chodzi o poszanowanie ograniczeń oraz innych formalności w procesie zmieniania, należy zainspirować się sprawdzonymi technikami ze współczesnych konstytucji, aby zapobiegać podejmowaniu pośpiesznych decyzji.

Założenia przedstawione powyżej skłaniają również do poczynienia bardziej zasadniczych propozycji, które nakazywałyby konieczność zmian w artykule 48 Traktatu WE. Najważniejsza z nich polegałaby na wprowadzeniu większości ponadkwalifikowanej (z możliwością wyłączenia) przy przyjmowaniu zmian traktatów, aczkolwiek tego typu reforma mogłaby być wprowadzana stopniowo z zachowaniem, jeżeli to konieczne, pewnych zastrzeżeń. Wdrożenie nowego systemu, mogłoby być przesunięte w czasie o pięć do dziesięciu lat, do chwili znacznego zwiększenia liczby członków Unii.

Większość ponadkwalifikowana na Konferencji Międzyrządowej została ustanowiona około na 4/5 (lub 9/10) państw członkowskich reprezentujących 4/5 ludności, przy założeniu, że

oponująca mniejszość będzie liczyła co najmniej dwa państwa. Zmiany wchodziłyby w życie po ich ratyfikacji przez 4/5 państw członkowskich zgodnie w ich odpowiednimi przepisami konstytucjonalnymi.⁶⁸

Parlament Europejski byłby upoważniony, na równi z Komisją, do „przedkładania Radzie projektów zmian traktatów” oraz mógłby być proszony o zatwierdzanie zmian traktatów, na równi z parlamentami narodowymi. Te ostatnie powinny ponadto ściślej współpracować przy opracowywaniu zmian traktatu, jako że powinno to również ułatwić ich ratyfikację. W ostateczności, powinny one być systematycznie informowane o stanie negocjacji.

W tym świetle zespół Centrum Schumana proponuje rozważyć ustanowienie, obok klasycznej procedury Konferencji Międzyrządowej (zmienionej, o ile to możliwe, zgodnie ze wskazówkami zamieszczonymi powyżej), drugiej, alternatywnej procedury zmieniającej. Ta druga procedura mogłaby się opierać na formule „konwentu”, przy pomocy którego jest opracowywana obecnie Karta podstawowych praw. Oryginalność konwentu polega na jego czteroczęściowym składzie, który obejmuje jednego przedstawiciela rządu każdego Państwa Członkowskiego, jednego przedstawiciela Komisji, szesnastu członków Parlamentu Europejskiego i dwóch przedstawicieli z każdego parlamentu narodowego. Przyjęcie podobnej formuły przy zmianie traktatów wzmocniłoby bez wątpienia prawomocność procedury oraz pozwoliłoby organizacjom obywatelskim lepiej wyrazić ich punkt widzenia. Jednakże, przepisy procedury takiego organu powinny być sformalizowane tak, aby ominąć przede wszystkim odwoływanie się do zasady konsensusu, która mogłaby paraliżować jego działanie.

Konwent byłby powoływany decyzją Rady Europejskiej lub wspólną decyzją Komisji, Parlamentu i Rady, które stanowiłyby przy większości państw. Konwent opracowywałby proponowane zmiany, przy czym Rada Europejska musiałaby wyrazić swoją zgodę (posiadając uprawnienie do zmiany projektu), a Parlament Europejski musiałby zatwierdzić ostateczny tekst. Narodowe procedury zatwierdzające, połączone z ratyfikacją zmiany

⁶⁸ Inne formuły mogłyby prowadzić do bardziej stanowczego odejścia od zasady jednomyślności w procesie wprowadzania zmian. Miałoby to miejsce na przykład przez wprowadzenie zasady głosowania większością kwalifikowaną na etapie sygnatury, natomiast zmiany wchodziłyby w życie dopiero po ratyfikacji przez wszystkie Państwa Członkowskie (patrz procedura zmieniająca ustanowiona na mocy art. 33 projektu Spinelli opracowanego bezsprzecznie w kontekście Europy liczącej dziesięciu lub dwunastu członków). Odwrotnie, można by utrzymać zasadę jednomyślności na etapie sygnatury, zaś zmiany wchodziłyby w życie po ratyfikacji przy specjalnej większości kwalifikowanej Państw Członkowskich. W późniejszym etapie, należałoby rozważyć niektóre szczegóły takich metod, jako że mogłyby one okazać się interesujące, przynajmniej jako podstawa przejściowa.

traktatu, byłyby bez wątpienia uproszczone ze względu na uczestnictwo parlamentów narodowych w pracach konwentu.

Wybór między dwiema przedstawionymi powyżej procedurami (zreformowaną, o ile to możliwe, Konferencją Międzyrządową lub konwentem) powinien być nieograniczony i wprowadzić pewną elastyczność do procesu wprowadzania zmiany, na wzór przykładów znajdujących się we francuskim⁶⁹ i amerykańskim⁷⁰ prawie konstytucyjnym. Wybór powinien zależeć od okoliczności politycznych, jak również od wagi i zakresu wprowadzanych zmian. Na przykład, model konwentu byłby z pewnością stosowniejszy przy ustanawianiu konstytucji europejskiej lub przy rozpoczynaniu takiego procesu przez reformę traktatów i włączenie podstawowych praw do jednolitego dokumentu, jak również przy późniejszym wprowadzaniu dalekosiężnych reform instytucjonalnych.

* *

*

Pierwszy raport z 15 maja 2000 roku dotyczący reformy traktatów oraz obecny raport odnoszący się do procedur zmieniających prawo pierwotne zostały opracowane oddzielnie, przy zastosowaniu specyficznej dla każdego z nich logiki. Niemniej, na końcu tej dwuczęściowej analizy pojawia się nie systematyczny łącznik pomiędzy dwiema operacjami.

⁶⁹ Art. 89 francuskiej konstytucji z 1958 roku ustanawia dwie alternatywne procedury, obydwie stosują się na początkowym i końcowym etapie. Prawo inicjatywy przypada prezydentowi Republiki, na wniosek premiera, a także każdemu członkowi zgromadzenia narodowego i senatu. Po zatwierdzeniu zmiany przez obydwie izby zgodnie z tą samą procedurą, z którą zatwierdzana jest ordynacja wyborcza, zmiany muszą być przedłożone do referendum. Jednakże, jeżeli inicjatywa wychodzi od prezydenta, może on ją przedłożyć kongresowi złożonemu z dwóch izb, który stanowi większością dwóch trzecich głosów.

⁷⁰ Tak samo jak we francuskiej konstytucji. Artykuł V konstytucji amerykańskiej wyróżnia dwa etapy, początkowy i końcowy. Zmiany są proponowane albo przez Kongres stanowiący dwoma trzecimi głosów obu izb, albo przez Konwent Narodowy powołany i organizowany przez Kongres przy zastosowaniu ciał ustawodawczych dwóch trzecich stanów. Kongres może wybrać sposób ratyfikacji zmiany: następuje ona w wyniku zatwierdzenia albo przez ciała ustawodawcze dwóch trzecich stanów, albo przez trzy czwarte Konwentu powołanego w tym celu przez każdy stan.

Biorąc pod uwagę naturę postanowień Podstawowego Traktatu, sztywność i podniosłość charakteryzująca ogólną procedurę zmieniającą są niezbędne, aby móc je zmienić: bez względu na wybraną procedurę, konwent lub Konferencję Międzyrządową, zachowane zostają narodowe procedury zatwierdzające i ratyfikacyjne.⁷¹ Jeżeli Karta podstawowych praw miałaby być włączona do Podstawowego Traktatu, należałoby wziąć pod uwagę procedurę, która zostanie zastosowana do opracowania i przyjęcia tej operacji.

Podniosłość procedury może okazać się nieproporcjonalna w stosunku do licznych postanowień, które nie pojawiają się w Podstawowym Traktacie, a które często stosują jedną z podstawowych zasad lub są natury organicznej i, z tego tytułu, tylko w nieznacznym stopniu dotyczą prerogatyw Państw Członkowskich. Te szczegółowe teksty prawa pierwotnego będą ponadto rozwijać się szybciej i częściej niż inne, w świetle nowych okoliczności. Powinny one tym samym być przedmiotem specjalnej autonomicznej procedury zmieniającej, bez konieczności dalszych ratyfikacji.

Pozostaje faktem, że ogólna procedura zmieniająca prawo pierwotne – lub, o ile to możliwe, dwie konkurencyjne procedury ogólne – powinny być nadal stosowane, przy braku i do momentu przyjęcia specjalnej procedury. Byłoby tak ponieważ niektóre postanowienia prawa pierwotnego, jak również niektóre podstawy prawne prawodawstwa UE, nie zostały zawarte w Podstawowym Traktacie, ze względu na ich liczbę i techniczny charakter. Niemniej odnoszą się one bezpośrednio do kompetencji Państw Członkowskich i, w związku z tym, nie stosuje się do nich autonomicznej procedury zmieniającej.

⁷¹ Zobacz również kilka przykładów tak zwanej "quasi-autonomicznej procedury" zawartej w Podstawowym Traktacie (raport z 15 maja 2000): klauzula 3 ust.2 (art. 22 Traktatu WE – odnoszący się do praw obywatelskich), klauzula 47 ust. 1 (art. 17 ust.1 Traktatu WE – wspólna polityka obrony), klauzula 40 ust. 2 (art.42 Traktatu WE – nadanie wspólnotowego charakteru trzeciemu filarowi), klauzula 56 ust.2 (art.190 ust. 4 Traktatu WE – jednolita ordynacja wyborcza dla wyborów do Parlamentu Europejskiego), klauzula 82 ust. 2 (art. 269 Traktatu WE – system zasobów własnych).

STRESZCZENIE

Perspektywa rozszerzenia Unii Europejskiej do trzydziestu lub więcej członków wymaga ponownego rozpatrzenia procedury zmieniającej traktaty. W związku z tym, należałoby, mając na względzie skuteczność, a także prawomocność, rozważyć następujące reformy:

- 1) uregulowanie działania Rady Europejskiej, w szczególności w końcowym etapie Konferencji Międzyrządowej, które może być dokonane bez konieczności zmiany artykułu 48 Traktatu WE.
- 2) Wzmocnienie demokratycznego charakteru procesu wprowadzania zmian, zwłaszcza poprzez pełniejsze uczestnictwo w procesie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Formuła konwentu mogłaby stanowić odpowiedni model do tego typu procesu, a także ułatwiłaby aktywne uczestnictwo w nim organizacji obywatelskich. W każdym przypadku, zatwierdzenie zmiany przez Parlament Europejski powinno być warunkiem do zmian traktatów.
- 3) Stopniowe zastępowanie wymogu „wspólnego porozumienia” przez wymóg większości ponadkwalifikowanej, przy zachowaniu pewnych zastrzeżeń. Państwa Członkowskie pozostające w mniejszości byłyby chronione gwarancjami instytucjonalnymi, w tym możliwością nie stosowania zmian, na które nie wyrażają zgody (na tyle, na ile nie stosują się one do struktury organizacyjnej Unii).
- 4) W niektórych przypadkach, nie byłoby wymagane zatwierdzenie przez parlamenty narodowe, zwłaszcza jeżeli proponowane zmiany nie odnosiłyby się bezpośrednio do kompetencji i wpływów Państw Członkowskich (organizacja i wewnętrzne funkcjonowanie instytucji, stosunki między instytucjami, itd.).

Centrum Schumana proponuje, w tym świetle, rozszerzyć zakres stosowania specjalnej autonomicznej procedury zmieniającej. Ponadto, sugeruje ono ustanowienie dwóch alternatywnych ogólnych procedur zmieniających: z jednej strony procedury Konferencji Międzyrządowej uzupełnionej pewnymi innowacjami oraz, z drugiej strony formy konwentu, który przygotował Kartę Podstawowych Praw. Wybór między niniejszymi dwoma procedurami będzie źródłem dodatkowej elastyczności, stosownie do okoliczności politycznych oraz stopnia podjętych reform.

Florencja, 28 lipca 2000