



TRAKTAT Z NICEI I KONWENT W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY

Traktat z Nicei jedynie częściowo przygotował Unię Europejską do dużych rozszerzeń na wschód i na południe wdaniu 1 maja 2004 i 1 stycznia 2007 r. Dlatego w następstwie pytań zawartych w deklaracji z Laeken Konwent w sprawie przyszłości Europy podjął się wypracowania nowej podstawy prawnej dla Unii w postaci Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Z powodu negatywnego wyniku referendum w dwóch państwach członkowskich traktat ten nie został ratyfikowany.

TRAKTAT Z NICEI

Traktat z Nicei został podpisany dnia 26 lutego 2001 r. i wszedł w życie z dniem 1 lutego 2003 r.

A. Cele

W konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach w 1999 r. zawarto wymóg, by do końca 2002 r. UE była przygotowana na przyjęcie jako nowych państw członkowskich tych kandydatów, którzy byli gotowi do przystąpienia. Jedynie dwa z krajów kandydujących miały większą liczbę ludności niż średnia w dotychczasowych państwach członkowskich, w związku z czym znacząco wzrosło polityczne znaczenie państw o mniejszej liczbie ludności. [Traktat z Nicei](#) miał zatem na celu zapewnienie większej skuteczności i legitymacji instytucji UE oraz przygotowanie jej do następnego dużego rozszerzenia.

B. Kontekst

Na konferencjach międzyrządowych w Maastricht i Amsterdamie poruszono wiele problemów instytucjonalnych, lecz nie znalazły one zadowalającego rozstrzygnięcia („pozostałości amsterdamskie”). Obejmowały one wielkość i skład Komisji, ważenie głosów w Radzie, rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną. Na podstawie sprawozdania sporządzonego przez prezydentkę fińską Rada Europejska w Helsinkach postanowiła pod koniec 1999 r., że na konferencji międzyrządowej należy się zająć „pozostałościami amsterdamskimi” oraz wszystkimi zmianami wymaganymi w ramach przygotowań do rozszerzenia.

C. Treść

Konferencja międzyrządowa rozpoczęła się w dniu 14 lutego 2000 r. i zakończyła prace 10 grudnia 2000 r. w Nicei. Osiągnięto porozumienie w wyżej wymienionych kwestiach instytucjonalnych oraz w szeregu innych spraw, takich jak nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim, elastyczniejsza procedura ściślejszej współpracy,



monitorowanie praw podstawowych i wartości w UE oraz wzmocnienie systemu sądowego UE.

1. Ważenie głosów w Radzie

Uwzględniając łącznie system głosowania w Radzie, skład Komisji i w pewnym stopniu podział miejsc w Parlamencie Europejskim, uczestnicy konferencji międzyrządowej zdawali sobie sprawę, że najistotniejszym zadaniem jest zmiana względnej wagi państw członkowskich, co nie było przedmiotem zainteresowania żadnej konferencji międzyrządowej od czasu traktatu rzymskiego.

Rozważano dwie metody określenia większości kwalifikowanej: nowy system ważenia głosów (zmieniony w stosunku do obecnie obowiązującego) lub stosowanie podwójnej większości (głosów i ludności), przy czym to ostatnie rozwiązanie zostało zaproponowane przez Komisję i poparte przez Parlament. Uczestnicy konferencji międzyrządowej wybrali pierwszą opcję. Liczba głosów dla wszystkich państw członkowskich wzrosła, ale udział państw o największej liczbie ludności zmalał: wynosił on 55 % głosów, a po przystąpieniu 10 nowych państw obniżył się do 45 %, natomiast z dniem 1 stycznia 2007 r. – do 44,5 %. Z tego też powodu wprowadzono demograficzny „mechanizm ochronny” polegający na tym, że dowolne państwo członkowskie może zażądać sprawdzenia, czy większość kwalifikowana odpowiada co najmniej 62 % całkowitej ludności Unii. Jeżeli nie, dana decyzja nie zostanie przyjęta.

2. Komisja Europejska

a. Skład

Od 2005 r. w skład Komisji wchodzi jeden komisarz z każdego państwa członkowskiego. Stanowiąc jednomyślnie, Rada ma prawo podejmowania decyzji w sprawie liczby komisarzy i uzgodnień dotyczących systemu rotacyjnego, pod warunkiem że każda Komisja odzwierciedla demograficzną i geograficzną pozycję państw członkowskich.

b. Wewnętrzna organizacja

Traktat z Nicei daje przewodniczącemu Komisji prawo do przydzielania komisarzom zakresu kompetencji i do zmiany ich podziału w trakcie kadencji, a także do wyboru wiceprzewodniczących i ustalenia ich liczby.

3. Parlament Europejski

a. Skład

Zgodnie z traktatem z Amsterdamu maksymalna liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wynosiła 700. W Nicei Rada Europejska uznała jednak, że mając na uwadze rozszerzenie, konieczna jest zmiana liczby posłów do PE z każdego państwa członkowskiego. Nowy skład PE stanowił również przeciwwagę dla zmienionego systemu ważenia głosów w Radzie. Maksymalną liczbę posłów europejskich ustalono na 732.

b. Uprawnienia

Parlament został uprawniony, podobnie jak Rada, Komisja i państwa członkowskie, do zaskarżenia działań Rady, Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego w przypadku braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia



traktatu bądź jakichkolwiek innych przepisów dotyczących jego stosowania lub w przypadku nadużycia uprawnień.

Zgodnie z wnioskiem Komisji art. 191 stał się podstawą prawną dla działań umożliwiających uchwalenie przepisów regulujących partie polityczne na szczeblu europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania w oparciu o procedurę współdecyzji.

Uprawnienia Parlamentu zostały zwiększone przez nieznaczne rozszerzenie zakresu procedury współdecyzji oraz przez wymóg przewidujący zgodę Parlamentu na zastosowanie procedury ściślejszej współpracy w dziedzinach objętych procedurą współdecyzji. Parlament musi również wydawać opinię w przypadku stwierdzenia przez Radę ryzyka poważnego naruszenia praw podstawowych w danym państwie członkowskim.

4. Reforma systemu sądowego

a. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Trybunał Sprawiedliwości UE otrzymał możliwość zbierania się na kilka rozmaitych sposobów. Może on zasiadać w izbach (składających się z trzech lub pięciu sędziów), w Wielkiej Izbie (11 sędziów) lub w pełnym składzie sędziowskim. Rada może jednogłośnie zwiększyć liczbę rzeczników generalnych. Trybunał Sprawiedliwości UE orzeka w sprawach wniesionych do rozpatrzenia w trybie prejudycjalnym, lecz może także zgodnie ze swoim statutem orzekać w sprawach innych niż wymienione w art. 225 TWE, wnoszonych do Sądu Pierwszej Instancji.

b. Sąd

Uprawnienia Sądu (dawnego Sądu Pierwszej Instancji przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r.) zostały rozszerzone o niektóre kategorie spraw rozpatrywanych w trybie prejudycjalnym. Rada może określić skład sędziowski w drodze jednomyślnej decyzji. Wszelkie przepisy dotyczące działalności tych instytucji, w szczególności kompetencje Sądu, zawarto następnie w samym traktacie.

5. Procedury ustawodawcze

Chociaż znaczna liczba nowych strategii politycznych i środków (27) wymagała teraz osiągnięcia większości kwalifikowanej podczas głosowania w Radzie, procedurą współdecyzji objęto jedynie kilka mniej ważnych dziedzin (dotyczy dawnych art. 13, 62, 63, 65, 157, 159 i 191 TWE), gdy tymczasem kwestie wynikające z dawnego art. 161 wymagały teraz zgody Parlamentu.

6. Ściślejsza współpraca

Traktat z Nicei, podobnie jak traktat z Amsterdamu, zawiera ogólne przepisy obowiązujące we wszystkich obszarach wzmocnionej współpracy oraz przepisy właściwe dla danego filaru. Jednak traktat z Amsterdamu przewidywał wzmocnioną współpracę jedynie w zakresie pierwszego i trzeciego filaru, natomiast traktat z Nicei stanowi o jej stosowaniu w odniesieniu do wszystkich trzech filarów.

Traktat z Nicei wprowadził jeszcze inne zmiany: odwołanie do Rady Europejskiej nie jest już możliwe, a koncepcja „rozsądnego terminu” została sprecyzowana.



Zgoda Parlamentu jest wymagana we wszystkich dziedzinach, w których ściślejsza współpraca dotyczy kwestii objętej procedurą współdecyzji.

7. Ochrona praw podstawowych

W art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dodano ustęp, aby uwzględnić sytuacje, w których nie doszło do faktycznego naruszenia praw podstawowych, lecz istnieje „wyraźne ryzyko” jego wystąpienia. Rada, stanowiąc większością czterech piątych liczby swych członków i po uzyskaniu zgody Parlamentu, stwierdza, czy istnieje takie ryzyko i kieruje do danego państwa członkowskiego stosowne zalecenia. Ogłoszono niemającą wiążącego charakteru kartę praw podstawowych.

D. Rola Parlamentu Europejskiego

Podobnie jak podczas poprzednich konferencji międzyrządowych, Parlament Europejski był czynnie zaangażowany w przygotowania do konferencji międzyrządowej w 2000 r. Parlament wyrażał swoją opinię na temat porządku obrad konferencji, jej przebiegu i celów^[1]. Wyraził także opinię w kwestii merytorycznej i odnośnie do skutków prawnych karty praw podstawowych. Parlament nalegał przede wszystkim, aby następna konferencja międzyrządowa odbywała się w ramach przejrzystej procedury, była otwarta na udział posłów, parlamentów narodowych i Komisji oraz uwzględniała wkład obywateli, a także aby umożliwiła opracowanie dokumentu o charakterze konstytucyjnym.

KONWENT W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY

A. Podstawa i cele

Zgodnie z deklaracją nr 23 dołączoną do traktatu z Nicei na szczycie w Laeken w dniach 14 i 15 grudnia 2001 r. Rada Europejska postanowiła zorganizować konwent z udziałem głównych stron zainteresowanych debatą nad przyszłością Unii Europejskiej. Jego celami było przygotowanie następnej konferencji międzyrządowej w jak najbardziej przejrzysty sposób oraz rozwiązanie czterech głównych kwestii dotyczących dalszego rozwoju UE: lepszego podziału kompetencji, uproszczenia instrumentów UE, wzmocnienia demokracji, przejrzystości i skuteczności, oraz opracowania konstytucji dla obywateli europejskich.

B. Organizacja

Konwent miał przewodniczącego (Valéry Giscard d'Estaing), dwóch wiceprzewodniczących (Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene), 15 przedstawicieli szefów państw lub rządów państw członkowskich, 30 posłów do parlamentów narodowych (po dwie osoby z każdego państwa członkowskiego), 16 posłów do Parlamentu Europejskiego i dwóch członków Komisji. W debacie wzięły również udział, na takich samych zasadach i na równych prawach, kraje kandydujące do członkostwa w Unii; nie mogły one jednak blokować konsensusu, który mógłby zostać osiągnięty przez państwa członkowskie. Konwent liczył więc w sumie 105 członków.

[1] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie traktatu z Nicei i przyszłości Unii Europejskiej, 31.5.2001 r. ([Dz.U. C 47E z 21.2.2002, s. 108](#)).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie przygotowania reformy traktatów i następnej konferencji międzyrządowej ([Dz.U. C 189 z 7.7.2000, s. 222](#)).



Poza przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi w skład Prezydium weszło dziewięciu członków konwentu oraz zaproszony przedstawiciel wybrany przez kraje kandydujące. Rola Prezydium polegała na nadaniu konwentowi nowych impulsów i zapewnieniu mu podstaw do pracy.

C. Wynik

Harmonogram prac konwentu^[2] przewidywał „etap słuchania”, podczas którego dążono do określenia oczekiwań i potrzeb państw członkowskich i obywateli Europy, etap refleksji poświęcony rozpatrzeniu przedstawionych idei oraz etap opracowywania zaleceń podsumowujących debaty. Pod koniec 2002 r. jedenaście grup roboczych przedstawiło konwentowi wyniki swoich prac. W pierwszej połowie 2003 r. konwent sporządził i poddał pod dyskusję tekst, który stał się projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy^[3].

Część I traktatu (zasady i instytucje, 59 artykułów) i część II (karta praw podstawowych, 54 artykuły) przedstawiono na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach, który odbył się 20 czerwca 2003 r. Część III (strategie polityczne, 338 artykułów) i część IV (postanowienia końcowe, 10 artykułów) zostały przedstawione prezydencji włoskiej dnia 18 lipca 2003 r. W dniu 18 czerwca 2004 r. tekst ten został przyjęty przez Radę Europejską. Choć wprowadzono doń znaczne zmiany, zachował on podstawową strukturę projektu opracowanego przez konwent. Zatwierdzony przez Parlament Europejski^[4] Traktat został następnie odrzucony w referendum krajowych przez Francję (29 maja 2005 r.) i Niderlandy (1 czerwca 2005 r.). W następstwie odrzucenia tekstu z powodu negatywnych wyników dwóch referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii procedura ratyfikacyjna Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy nie mogła zostać ukończona.

D. Rola Parlamentu Europejskiego

Większość obserwatorów uznała, że wpływ posłów do PE na prace konwentu europejskiego był decydujący. Dzięki wielu czynnikom, takim jak doświadczenie posłów w negocjacjach międzynarodowych oraz to, że spotkania konwentu odbywały się w budynkach Parlamentu, posłowie mogli wywrzeć wyraźny wpływ na dyskusje i wyniki prac konwentu. Ponadto przyczynili się oni aktywnie do tworzenia rodzin politycznych, składających się z posłów do PE i do parlamentów narodowych. Parlament zrealizował więc wiele spośród swoich pierwotnych celów, z których większość zapisano następnie w traktacie z Lizbony.

Ina Sokolska
11/2019

[2]<https://www.europarl.europa.eu/comparl/conv/default.htm>

[3]Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy ([Dz.U. C 310 z 16.12.2004, s. 1](#)).

[4]Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy ([Dz.U. C 247E z 6.10.2005, s. 88](#)).

