

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy¹

Celem artykułu jest przedstawienie w możliwie skondensowanej formie Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, przede wszystkim jego struktury, ze skrótowym omówieniem niektórych jego części oraz zasygnalizowaniem zmian przez Konferencję Międzyrządową do Projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przedstawionego przez Konwent.

Porównanie *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, przyjętego przez Konferencję Międzyrządową z *Projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, przedstawionym przez Konwent oraz z obowiązującymi obecnie Traktatami, - TWE i TUE² wymagałoby analizy poszczególnych artykułów Traktatu, protokołów dodatkowych i deklaracji, co wykracza poza ramy niniejszego opracowania³.

Opracowanie ma charakter informacyjny. Zostało sporządzone na podstawie tekstu traktatu i dokumentów dołączonych do traktatów oraz dostępnych w literaturze przedmiotu opracowań.

1. Wstęp

Znaczącym osiągnięciem europejskim w ostatnich latach jest powierzenie przygotowania Konstytucji dla Europy Konwentowi, w którym przedstawiciele parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego, rządów narodowych i Komisji Europejskiej dyskutowali z pełną otwartością i zachowaniem przejrzystości nad przyszłością Europy. W wyniku prac Konwentu, trwających 16 miesięcy, osiągnięto porozumienie co do kształtu przyszłego Traktatu Konstytucyjnego. Konferencja Międzyrządowa⁴, powołana do zajęcia ostatecznego stanowiska w sprawie przyszłej Konstytucji, w znacznej mierze poparła projekt Konwentu wprowadzając jednak szereg zmian.

Projekt *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, zaproponowanego przez konwent, składał się z preambuły, czterech części, 5 protokołów dodatkowych i aneksów.

Obecny traktat ustanawiający konstytucję dla Europy przyjęty 17 czerwca 2004r. Zawiera szereg zmian wprowadzonych przez konferencję Międzyrządową (IC).

* Mgr; Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu.

1. W tekście będą używane zamiennie pojęcia Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Traktat Konstytucyjny, Traktat i Konstytucja dla Europy, Konstytucja.

2. TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, TUE – Traktat ustanawiający Unię Europejską.

3. Zob. opracowanie takie zostało sporządzone przez Służby do Spraw Europejskich Senatu Francuskiego i opublikowane pod tytułem: *Constitution Européenne, comparaison avec les traités en vigueur*, Service des Affaires Européenne, Octobre 2004.

4. Konferencja Międzyrządowa – IC – Intergovernmental Conference.

Preambuła oraz czteroczęściowa struktura traktatu została zachowana, w jej ramach wprowadzono wiele nowych artykułów, wzrosła również liczba protokołów do 36, wprowadzono 30 deklaracji dotyczących postanowień traktatu, 11 deklaracji dotyczących załączonych protokołów oraz 8 deklaracji państw członkowskich i dwa załączniki.

Europy, w znaczeniu dzisiejszej Unii Europejskiej, powstawała w kilku etapach. Konstrukcja europejska na bazie zawartych przez lata traktatów stała się mało czytelnym tworem. Przyszła Unia Europejska (po ratyfikacji traktatu) zastąpi obecną Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie, trzy filary zostaną połączone, z zachowaniem jednak pewnych szczególnych procedur w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Traktaty o Wspólnotach Europejskich, Traktat o Unii Europejskiej i wszystkie inne, które je modyfikowały i uzupełniały, zostaną zastąpione przez traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Unia Europejska zyskuje jednolitą osobowość prawną, co pozwoli jej działać skuteczniej na arenie międzynarodowej.

Traktat zapewnia poszanowanie pewnych wspólnych wartości i modelu społeczeństwa europejskiego, co jest wyrażone poprzez wpisanie do traktatu takich wartości, jak wolność, demokracja i ochrona praw człowieka, ale również poprzez włączenie w całości do Traktatu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵. Jasne określenie wartości i celów Unii, jak również dokonanie klarownego podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską a kraje członkowskie pozwala nowy traktat nazwać *Konstytucją*. Traktat upraszcza procedury decyzyjne, wzmacnia rolę instytucji europejskich i parlamentów narodowych, nadaje Unii osobowość prawną, wytycza nowe kierunki integracyjne. Prawo europejskie jest w nim wyraźnie nazwane.

Z prawnego punktu widzenia *Konstytucja* pozostaje traktatem, którego wejście w życie wymaga ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie co w większości z nich będzie związane z szerokimi konsultacjami społecznymi. Wszelkie wewnętrzne zmiany w traktacie będą wymagały jednomyślnej decyzji wszystkich państw członkowskich, innymi słowy, kolejnego ratyfikowania traktatu przez te państwa. Do przeprowadzenia niektórych zmian, takich jak np. rozciągnięcie głosowania większością kwalifikowaną na pewne dziedziny wystarczy jednomyślna zgoda w Radzie Europejskiej. Konstytucja zezwala również na ustanowienie wzmocnionej współpracy lub współpracy strukturalnej w dziedzinie obrony.

2. Struktura Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

Traktat składa się z preambuły, części I bez nazwy, zawierającej dziewięć tytułów części II – w całości włączonej Karty Praw Podstawowych Unii⁶, części III – Polityki i funkcjonowanie Unii, składającej się z siedmiu tytułów oraz części IV – postanowień ogólnych.

5. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej opracowana przez Konwent, przyjęta na szczycie w Nicei w 2000r.

6. Dz. U. C 364 z 18.12.2000.

2.1 Preambuła

Tekst preambuły zaproponowany przez Konwent uległ praktycznie całkowitej zmianie. Jedną z ważniejszych zmian jest propozycja Konferencji Międzyrządowej odwołania się do „duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa”.

2.2 Część pierwsza (bez tytułu)

Obejmuje ona ujęte w dziewięć tytułów następujące zagadnienia: definicję i cele Unii (tytuł I), prawa podstawowe i obywatelstwo Unii (tytuł II), kompetencje Unii (tytuł III), instytucje i organy Unii (tytuł IV), wykonywanie kompetencji Unii (tytuł V), życie demokratyczne Unii (tytuł VI), finanse Unii (tytuł VII), Unia i jej bezpośrednie otoczenie (tytuł VIII), członkostwo w Unii (tytuł IX).

Część druga – Karta Praw Podstawowych, część III – polityki i funkcjonowanie Unii oraz część czwarta – postanowienia ogólne i końcowe, która w swojej treści zawiera m.in. następujące postanowienia tj. czas obowiązywania traktatów, ratyfikacja i wejście w życie.

3. Instytucje Unii Europejskiej

Traktat jasno określa relacje pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską.

3.1. Parlament Europejski razem z Radą Ministrów pełni funkcje legislacyjne i budżetowe, jak również funkcje kontroli politycznej i konsultacyjnej. Wybiera przewodniczącego Komisji Europejskiej na propozycję rady Europejskiej (przyjętą większością kwalifikowaną), zatwierdza skład całej Komisji Europejskiej na propozycję Rady Europejskiej (przyjętą większością kwalifikowaną), zatwierdza skład całej Komisji Europejskiej. Liczba miejsc w PE została ograniczona do 750. Konstytucja nie przewiduje przyznawania miejsc poszczególnym krajom, jak to ma miejsce obecnie. Ale artykuł I-19 zawiera podstawy prawne zobowiązujące radę Europejską działającą z inicjatywy Parlamentu i za jego aprobatą do zdecydowania, przed wyborami w 2009 roku o dystrybucji miejsc na podstawie zasady reprezentacji regresywnie proporcjonalnej, tzn. liczba miejsc przypadających na poszczególne kraje będzie wynosiła od 6 (minimum) do 96 (maksimum). Konwent proponował minimum i nie określał górnej granicy.

W Traktacie szereg przepisów szczególnych wzmacnia pozycję Parlamentu w systemie instytucjonalnym, w tym przede wszystkim w procedurze współdecydowania⁷, której zostaje nadana ranga zwykłej procedury legislacyjnej. Procedura ta, jest zasadniczą procedurą przyjmowania ustaw europejskich i europejskich ustaw

7. Procedura współdecydowania (przyjmowanie aktów prawnych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej (art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE), utworzona na mocy Traktatu z Maastricht, stosowana od 1993r.

ramowych (procedurą domyslną - stosowaną o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej⁸.

Ponadto Parlament uzyskuje prawo inicjatywy w kwestii zmiany Konstytucji oraz uczestniczy w procedurze zwoływania Konwentu⁹.

3.2 Rada Europejska, składająca się z szefów państw lub rządów państw Unii Europejskiej uznana została za autonomiczną instytucję, której rolą jest nadawanie kierunku politycznego. Na czele Rady stoi przewodniczący z ograniczoną władzą, wybierany przez Radę na okres 2,5 roku z odnawialną jednokrotnie kadencją. w pracach Rady uczestniczy minister spraw zagranicznych. Rada podejmuje decyzje w drodze konsensusu. Sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej zostają przez nią przedstawione Parlamentowi Europejskiemu. Przewodniczący Rady zapewnia odpowiednie przygotowanie posiedzenia i ciągłość prac Rady do Spraw Ogólnych. w przeciwieństwie do tego co proponował Konwent, system rotacji semestralnej pomiędzy krajami członkowskimi w celu sprawowania prezydencji różnych konfiguracji Rady został zachowany, ale wewnątrz *team presidency* trzech krajów. Ten system oparty na równej rotacji może w przyszłości ulec zmianie. Może zostać zmodyfikowany przez Radę rozstrzygającą większością kwalifikowaną. Zgodnie z traktatem, obowiązuje stałe (w odróżnieniu od rotacyjnego) przewodniczenie Radzie Europejskiej przez okres 2,5 roku.

3.3 Rada Ministrów UE (Rada) wspólnie z Parlamentem Europejskim, pełni funkcję ustawodawczą i budżetową. Zbiera się na posiedzeniach w różnych składach. Rada do Spraw Ogólnych koordynuje prace poszczególnych składów Rady. Za przygotowanie prac Rady odpowiada Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER). Każde posiedzenie Rady składa się z dwóch części – o charakterze ustawodawczym (obrad nad aktami ustawodawczymi) i nieustawodawczym (działania o innym, nieustawodawczym charakterze).

Prezydencje składów Rady, poza Radą do Spraw Zagranicznych, sprawują na zasadzie równej rotacji (wyrównanej rotacji) przedstawiciele państw członkowskich w Radzie, zgodnie z warunkami przewidzianymi w decyzji europejskiej Rady, która stanowi większością kwalifikowaną.

Konwent proponował daleko idące zmiany polegające na powierzeniu całości uprawnień legislacyjnych tylko Radzie do Spraw Ogólnych i Legislacyjnych. Konferencja Międzyrządowa (IGC) nie przyjęła tej propozycji. Przeciwno opowiedziało się wiele państw uczestniczących w IGC. Były one za utrzymaniem odpowiedzialności właściwych Rad sektorowych za wykonywanie kompetencji legislacyjnych Rady.

Największą zmianą instytucjonalną jest utworzenie funkcji (stanowiska) ministra spraw zagranicznych UE, odpowiedzialnego za inicjatywę i reprezentację Unii na scenie międzynarodowej, łączącego aktualne funkcje Wysokiego Przedstawiciela Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych. Minister Spraw zagranicznych będzie więc odpowiadał, z upoważnienia Rady, za Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZB), za ko-

8. Zob. A. Nowak-Far: *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.): *Przyszły Traktat Konstytucyjny*, s. 49, 61.

9. Zob. www.europarl.eu.int/press/adoption/constitution-2005/index_en.htm.

ordynację wszystkich działań zewnętrznych Unii, będzie przedstawicielem Rady do Spraw Zagranicznych i będzie jej przewodniczył oraz członkiem Komisji (jednym z jej wiceprzewodniczących). Dzięki przyznaniu Unii osobowości prawnej, minister spraw zagranicznych będzie odgrywał bardziej widoczną rolę na scenie międzynarodowej. W wykonywaniu obowiązków w Komisji i tylko w odniesieniu do tych obowiązków minister spraw zagranicznych Unii podlega procedurom Komisji w odpowiednim zakresie.

3.4 Komisja Europejska – traktat przyznaje Komisji różne uprawnienia i misje, w tym quasi-monopol na inicjatywę ustawodawczą (np. w szczególnych przypadkach przewidzianych przez Konstytucję, ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe mogą zostać przyjęte z inicjatywy grupy państw członkowskich, lub PE na zlecenie Europejskiego Banku Centralnego, albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości UE, lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego) jej funkcję wykonawczą oraz przyznaje jej prawo reprezentacji Unii na zewnątrz, z wyjątkiem spraw związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Traktat przyznaje Komisji pierwszeństwo w podejmowaniu inicjatyw w zakresie porozumień międzyinstytucjonalnych¹⁰. Komisja wspiera ogólny interes Unii, podejmując w tym celu odpowiednie inicjatywy. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości UE. Wykonuje budżet i zarządza programami¹¹.

Konferencja Międzyrządowa nie poparła projektu Konwentu w sprawie składu Komisji (trzynastu komisarzy europejskich wybranych na podstawie systemu równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi). Do 2014 roku na każdy kraj będzie przypadał jeden komisarz. Po 2014 r. Komisja będzie się składała z liczby członków reprezentujących 2/3 państw członkowskich Unii, wybieranych rotacyjnie spośród krajów członkowskich. Komisja ponosi kolegialnie odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim. Po ewentualnym uchwaleniu przez Parlament wotum nieufności w stosunku do Komisji, kolegialnie rezygnuje ona ze swych funkcji. W Traktacie została wzmocniona pozycja Przewodniczącego Komisji, wybieranego przez Parlament Europejski.

3.4.1 Większość kwalifikowana

Przez cały okres funkcjonowania Konwentu trwały dyskusje na temat definicji większości kwalifikowanej i na temat zakresu jej stosowania. Co do definicji, ostateczna formuła przyjęta przez Konferencję Międzyrządową jest oparta na zasadzie podwójnej większości zdefiniowanej przez Konwent. Podwyższony został jednak próg. Konferencja Międzyrządowa podniosła progi do 55 proc. państw członkowskich (Konwent proponował większość Państw Członkowskich) i 65 proc. ludności (Konwent proponował 60 proc.), zapobiegając w ten sposób powstaniu „mniejszości blokującej” przez trzy duże państwa (obecnie taką mniejszość mogą utworzyć co najmniej 4 państwa – czterech członków Rady) ustanawiając jednocześnie próg 72 proc. państw członkowskich w przypadku głosowania nad całą serią aktów. W przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta.

10. Zob. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003r, str. 41 -42.

11. Zob. <http://ue.eu.int/igcpdf/pl/04/cg00/cg00087.pl/04.pdf>.

Konferencja Międzyrządowa przyjęła klauzulę dodatkową, według której mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej minimalną liczbę członków Rady reprezentujących więcej niż 35 proc. ludności uczestniczących państw członkowskich., plus jeden członek. w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta (co w rzeczywistości doprowadzi do zmniejszenia progu populacji i pozwoli na przyjęcie prawa np. przez 22 państwa członkowskie, reprezentujące około 55,5 proc. ludności). Ten system będzie stosowany od 1 listopada 2009 roku¹². Konferencja przyjęła decyzję zawierającą rodzaj zmodyfikowanego kompromisu z Janiny¹³.

Gdy Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub ministra spraw zagranicznych Unii, wymaganą większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72 proc. członków Rady (2/3 według Konwentu) reprezentujących państwa członkowskie obejmujące co najmniej 65 proc. ludności Unii (60 według Konwentu).

Większość kwalifikowana będzie ogólnie obowiązującą zasadą przy przyjmowaniu decyzji w Radzie.

3.5 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Kompetencje Trybunału zostały rozszerzone¹⁴, głównie w sprawach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz pewnych aspektów polityki zagranicznej¹⁵.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do kontrolowania, przestrzegania artykułu III-308 („Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w konstytucji do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach I-13-I-15 i w artykule I-17”).

Zgodnie z projektem Konwentu, struktura organów wymiaru sprawiedliwości na poziomie Unii jest złożona z Trybunału Sprawiedliwości, Sądu (wyższego) oraz sądów wyspecjalizowanych, mających za zadanie m.in. zapewnienie przestrzegania prawa unijnego, jego jednolitej wykładni i stosowania.

Traktat powtarza w zasadzie regulacje dotyczące składu, właściwości i organizacji Trybunału wprowadzone w Traktacie z Nicei.

12. Zgodnie z art. 2 *Protokołu w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii*.

13. Jeśli członkowie Rady, reprezentujący przynajmniej 3/4 państw członkowskich, lub poziom populacji konieczny do zablokowania decyzji przeciwstawia się przyjęciu przez Radę aktu większością kwalifikowaną, Rada będzie kontynuowała dyskusję na dany temat w celu doprowadzenia w rozsądnym terminie do szerszego porozumienia.

14. Zob. www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501-01.htm#P107_14621.

15. Konstytucja przewiduje od momentu jej ratyfikacji możliwość zaskarżania przez osoby fizyczne i prawne aktów prawnych, których są adresatami, lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą ich bezpośrednio i nie zawierają środków wykonawczych.

4. Kompetencje Unii i ich wykonywanie przez instytucje unijne

4.1 System kompetencji

Konstytucja przedstawia przede wszystkim główne zasady:

- zasadę kompetencji powierzonych Unii
- zasadę pierwszeństwa prawa Unii
- zasadę pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności
- zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia wykonywania praw Unii.

W Traktacie wyróżnia się następujące kompetencje Unii¹⁶:

- kompetencje wyłączne, upoważniające tylko Unię do stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnych wiążących; państwa mogą to czynić jedynie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania przyjętych przez nią aktów. Kompetencje wyłączne dotyczą unii celnej, reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania wspólnego rynku, polityki pieniężnej (państwa strefy euro), zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i wspólnej polityki handlowej, co oznacza *de facto* utratę uprawnień państw do podejmowania działań w danej dziedzinie.
- kompetencje dzielone oznaczają, że zarówno państwo, jak i Unia mogą stanowić prawo w dziedzinach nimi objętych. Gdy Unia wykorzysta swoje kompetencje może wykluczyć działanie ustawodawcze państw (klauzula zawarta w konstytucji). Określa się to jako preempcję, czyli tzw. zajęcie pola. Oznacza to rozszerzenie katalogu kompetencji wyłącznych. Jeśli konstytucja nie wskazuje dziedzin, bądź kategorii kompetencji, w których preempcja jest wykluczona – może ona nastąpić zawsze, co może skutkować równoległym funkcjonowaniem aktów wydawanych przez Unię i państwa.

Możliwością preempcji objętych jest jedenaście dziedzin wśród kompetencji dzielonych: wspólny rynek, polityka społeczna, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem ochrony morskich zasobów biologicznych), środowisko, ochrona konsumenta, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz bezpieczeństwo publiczne w zakresie zdrowia publicznego. Preempcja jest wykluczona w dwóch kategoriach kompetencji dzielonych: w zakresie badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej i w odniesieniu do współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

Wyróżnia się poza tym:

- kompetencje do koordynowania polityk: gospodarczej i zatrudnienia – unia może jedynie sugerować zachowanie w tych dziedzinach bez możliwości „zajęcia pola” (preempcji)
- kompetencje do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających preempcja i harmonizacja są wykluczone
- kompetencje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Unia obejmuje wszystkie dziedziny i sprawy jej bezpieczeństwa, również stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej.

16. Szerzej na ten temat: K. Myszonek, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 21-26.

Unia w ramach jej kompetencji może zawierać umowy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

5. Instrumenty prawne i procedura ich przyjmowania

5.1 Instrumenty ustawodawcze i normatywne

Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy modyfikuje katalog aktów prawnych. Poświęca aktom prawnym rozdział I – postanowienia wspólne i częściowo rozdział II – postanowienia szczególne tytułu V – wykonywanie kompetencji Unii. Systematyka aktów prawnych została ujęta z punktu widzenia wykonywania kompetencji Unii. Z uwagi na znaczenie znajduje się na początku Traktatu. Katalog aktów prawnych cechuje:

- hierarchiczne ich ujęcie tzn. podział na akty legislacyjne (ustawodawcze) oraz akty nielegislacyjne (nieustawodawcze), uchwalane w celu wykonywania aktów legislacyjnych oraz wykonywania niektórych postanowień Traktatu.

Traktat wyróżnia:

- dwa rodzaje aktów legislacyjnych – ustawę i ustawę ramową oraz dwa rodzaje aktów nielegislacyjnych – rozporządzenie i decyzję. Wprowadzono dwa rodzaje aktów niemających mocy wiążącej – zalecenia i opinie. Wszystkie akty legislacyjne i nielegislacyjne zostały opatrzone w określenie europejski”. Poza tym wprowadza:
 - europejskie rozporządzenie delegowane – ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe mogą upoważniać Komisję Europejską do przyjmowania europejskich rozporządzeń delegowanych, stanowiących uzupełnienie lub zmianę niektórych nieistotnych elementów ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej.

W Traktacie instrumenty o dotychczasowej konstrukcji prawnej rozporządzenia i dyrektywy otrzymały kwalifikację prawną aktu legislacyjnego.

5.2 Akty legislacyjne

Inicjatywa należy do Komisji, w niektórych elementach dziedziny przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Państwom członkowskim przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Traktat ustanawia jako regułę generalną przyjmowanie ustaw i ustaw ramowych na drodze współdecydowania przez parlament Europejski i Radę, która stanowi większością kwalifikowaną, nazywaną zwykłą procedurą legislacyjną, stanowiącej praktycznie kopię aktualnej procedury współdecydowania.

5.3. Akty nielegislacyjne

Jeśli chodzi o akty wykonawcze *sensu stricto*, to Traktat przypomina przede wszystkim, że do obowiązków państw członkowskich należy zastosowanie środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Jeśli konieczne jest spełnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, Traktat powierza Komisji przede wszystkim, w wyjątkowych przypadkach Radzie uprawnienia wydania odpowiedniego aktu wykonawczego.

W sprawie tzw. komitologii ustawa europejska ustanowi reguły i zasady ogólne, odnoszące się do sposobów kontroli tych aktów wykonawczych przez państwa członkowskie. Decydujący głos w sprawie przyszłej komitologii będzie miał Parlament. Traktat tworzy także *rozporządzenie delegowane*¹⁷.

6. Zmiana Traktatu

Procedura zmiany¹⁸ Traktatu została zmodyfikowana: Parlament Europejski, Komisja i rząd każdego państwa członkowskiego mogą na równych prawach przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatu. Propozycje te są przekazywane przez Radę, Radzie Europejskiej i notyfikowane parlamentom narodowym. Po spełnieniu warunków, określonych w zwykłej procedurze zmiany Traktatu, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje Konwent, składający się z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, PE i Komisji do rozpatrzenia zmian. Zmiany instytucjonalne w dziedzinie pieniężnej muszą być konsultowane z Europejskim Bankiem Centralnym. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje w drodze konsensusu zalecenia dla Konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich, która uchwała za wspólnym porozumieniem zmiany, jakie mają być dokonane w Traktacie. Zmiany wchodzą w życie po ratyfikowaniu ich przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

17. Stworzenie kategorii rozporządzeń delegowanych, które oznaczają przekazywanie Komisji uprawnień przez władzę ustawodawczą (Parlament Europejski i Radę), pozwala na uzyskanie większej efektywności działań Unii, gdyż nie będzie wówczas zachodzić potrzeba, by ciało ustawodawcze zajmowało się szczegółami technicznymi, które mogą być szybciej i bardziej właściwie załatwione przez władzę wykonawczą uprawnieniom towarzyszą odpowiednie gwarancje kontroli przez władzę ustawodawczą (za pomocą procedury „ponownego rozpatrywania”), zapewniona jest też całkowita równość Parlamentu europejskiego i Rady – każdy z dwóch członków władzy ustawodawczej może w każdym momencie odwołać decyzje o delegowaniu uprawnień; ponadto rozporządzenia delegowane proponowane przez Komisję mogą wejść w życie jedynie wówczas, gdy żadna z tych dwóch instytucji nie zgłosi zastrzeżeń w terminie ustalonym w ustawie lub w ustawie ramowej delegującej prawo do ustanowienia danej regulacji.

18. Zob. European Parliament – Task Force Convention – *Resume de la Constitution adoptee par le Conseil europeen de Bruxelles* 17/18 juin 2004.

7. Podsumowanie

W stosunku do istniejących traktatów nastąpiło wzmocnienie charakteru demokratycznego Unii:

- **obywatel**, dzięki rozszerzonym kompetencjom Trybunału Sprawiedliwości, ma zapewnione lepsze gwarancje prawne
- **uprawnienia legislacyjne i budżetowe PE** (procedura współdecydowania, brak wyróżnienia między wydatkami obowiązkowymi i nieobowiązkowymi) oraz uprawnienia do kontroli politycznej (wybory przewodniczącego komisji) są istotną zmianą
- **odwołanie do metody Konwentu** w przypadku przyszłych rewizji Traktatu zinstytucjonalizowane

The Treaty establishing a Constitution for Europe

The Treaty establishing a Constitution for Europe, commonly referred to as the European Constitution, is an international treaty intended to create a constitution for the European Union. It was signed in 2004 by representatives of the member states of the Union. Its main aims are to replace the overlapping set of existing treaties that comprise the Union's current constitution, and to streamline decision-making in what is now a 25-member organisation. Despite its name, it only covers the European Union, not the whole of Europe in the geographical sense.

The constitutional treaty was signed by representatives of the member states on October 29, 2004.

The main objectives of the proposed Constitutional Treaty are:

1. To simplify the overlapping series of Treaties and Protocols providing the current legal constitution for Europe (the ECSC, the EEC, Euratom and the Treaty on the European Union or Maastricht Treaty);
2. To enhance and streamline the decision – making in the Union of 25 Member States.