

## **Organy przygotowawcze w historii negocjacji Wspólnot.**

W tym rozdziale chciałbym zająć się nie ogólnymi teoriami próbującymi wyjaśnić naturę zmian w integracji europejskiej, lecz procesami przygotowującymi konferencje międzyrządowe.

Konferencje międzyrządowe nie obradują w politycznej próżni. Już sam fakt ich zwołania świadczy o zgodzie liderów, co do występowania jakiegoś problemu oraz chęci wspólnego jego rozwiązania. W historii integracji większość konferencji była przygotowana przez obrady ciała, które miało rozważyć mandat oraz nakreślić pole możliwych rozwiązań. Pierwszą z takich inicjatyw był Komitet Spaaka, który składał się z przedstawicieli rządów oraz ekspertów. W wyniku prawie rocznych obrad (czerwiec 1955- maj 1956) opracowano raport, który stał się podstawą Traktatu Rzymskiego<sup>1</sup>.

Ciekawą próbą przeprowadzenia szerszych konsultacji, co do funkcjonowania integracji europejskiej był zapomniany nieco raport belgijskiego ministra spraw zagranicznych, Leo Tindemansa. Jego zadaniem było rozważyć koncepcję oraz kształt Unii Europejskiej. W tym celu Tindemans nie skupił się jedynie na wysłuchaniu pozycji rządów państw członkowskich, lecz także instytucji (Komisji oraz Parlamentu) oraz ciał reprezentujących 'opinię publiczną'.<sup>2</sup> Można uznać ten raport jako pierwszą próbę sięgnięcia ku szerszym konsultacjom przed planowanymi zmianami w instytucjach. Słabością był również fakt, iż Tindemans pracował nad swym raportem samodzielnie. Jego wnioski przedstawione w 1976 roku nie uzyskały poparcia w Radzie Europejskiej, chociaż mogą wskazywać na pewną zmianę postrzegania problemów Wspólnot w połowie lat 70-tych.

Dużo większą rolę odegrał powołany w czerwcu 1984 roku Komitet ad hoc ds. instytucjonalnych pod kierunkiem irlandzkiego ministra spraw zagranicznych Jima Dooge'a. Co ciekawe Komitet ten składał się nie tylko z polityków i wysokich urzędników państw członkowskich, ale także z przedstawiciela Komisji Europejskiej oraz delegowanego przez rząd belgijski Fernanda Hermana, członka komitetu ds. instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego. Każdy z 11 członków komitetu posiadał asystenta oraz sekretarza. Jak wskazują Patrick Keating oraz Anna Murphy 'w sumie tworzyli oni de facto sekretariat, który był zarządzany przez rdzeń złożony z trzech: koordynatora nominowanego przez Dooge'a oraz urzędników oddelegowanych z Komisji oraz Rady'.<sup>3</sup> Komitet spotykał się jedenaście razy, zazwyczaj na dwudniowych sesjach. Jednomyslność nie była regułą pracy komitetu. Gdy poglądy pojedynczych członków różniły się od zdania większości, były one zaznaczane w postaci odniesień pojawiających się na dole dokumentu. Wydaje się, iż tych kilka charakterystyk przypomina nieco funkcjonowanie późniejszych konwentów. W pracę komitetu zostali także zaangażowani członkowie Parlamentu Europejskiego z komitetu ds. instytucjonalnych (m.in. Spinelli, Ferri oraz Ripa di Meana). Pod koniec prac komitetu do jego obrad zostali także dopuszczeni przedstawiciele państw kandydujących (Hiszpanii oraz Portugalii). Prace

---

<sup>1</sup> Nicoll W. Salmon T. Zrozumieć Unię Europejską, Książka i Wiedza, Poznań 2001, str. 27

<sup>2</sup> Pryce R. (red.) The dynamics of European Union, TEPSA, Londyn 1987 str.152

<sup>3</sup> Ibidem str. 223 (tłum. własne)

Komitetu pozostawały tajne. Pomimo braku oficjalnej akceptacji konkluzji Komitetu Dooge'a, prezydencja włoska przeforsowała projekt zwołania Konferencji Międzyrządowej.<sup>4</sup>

... 'Komitet Dooge'a nie pracował na zasadzie konsensusu. Właśnie w związku z tym raport, który przygotowano na jego forum, był opatrzony mnóstwem przypisów uwzględniających różnice zdań. W raporcie zamieszczono również 37 zastrzeżeń oraz dwie jednostronne deklaracje końcowe.'...<sup>5</sup>

Jak należy ocenić pracę komitetu Dooge'a? Przypomnę jedynie, że komitet ten obradował równoległe do innego komitetu, który miał się zająć kwestią Europy Narodów oraz kontaktu pomiędzy instytucjami a obywatelami, pod przewodnictwem byłego włoskiego eurodeputowanego - Pietro Adonnino. Pokazuje to trwałość problemu legitymizacji integracji europejskiej. Komitet Dooge'a może być potraktowany jako ciekawa próba dyskusji na forum szerszym od konferencji międzyrządowej. Nie można jednak ukryć, że to nie raport Dooge'a, lecz Biała Księga Komisji Europejskiej stała się podstawą Jednolitego Aktu Europejskiego. Podobnie kluczową rolę odegrała Komisja w przygotowaniu zasad ustanowienia Unii Ekonomicznej i Walutowej, która stała się trzonem Traktatu z Maastricht. Zauważyć należy, iż w sprawach ekonomicznych, bardziej technicznych jej rola mogła być dużo większa niż w kwestiach czysto politycznych.

Konferencja Międzyrządowa została wpisana po raz pierwszy do prawa pierwotnego w Traktacie z Maastricht. Nie stanowiło to jednak żadnego instytucjonalnego novum. Zarówno traktat paryski, rzymski jak i luksemburski zostały przygotowane w wyniku negocjacji ministerstw spraw zagranicznych krajów zainteresowanych. Jaki był więc cel wpisania artykułu N.2 (później przemianowanego na art. 48)?

Wydaje się, iż wśród negocjatorów panowało przekonanie, iż Traktat o Unii Europejskiej będzie poddawany regularnym aktualizacjom, by móc odpowiadać na zmieniające się wyzwania i priorytety polityczne. Świadczy o tym choćby fakt zgody, co do zwołania kolejnej konferencji międzyrządowej w roku 1996, który został wpisany do TUE. Na uwagę zasługuje tu zaznaczenie roli Komisji Europejskiej, która obok państw członkowskich może przedkładać Radzie propozycje zmian traktatów. Usankcjonowano także prawo Parlamentu Europejskiego do wyrażenia swej opinii wobec zwołania konferencji rządów.

W świetle doświadczeń związanych z uzgodnieniem Traktatu z Maastricht na pierwszym planie należy zauważyć aktywność Komisji kierowanej przez Jacquesa Delorsa oraz zasadniczą rolę przewodniczącego Konferencji Międzyrządowej. Gdy holenderski non-paper z czerwca 1990 roku nie uzyskał poparcia państw, powrócono do wcześniejszej koncepcji irlandzkiej podziału unii na trzy odrębne filary. Traktat z Maastricht pomimo swej skomplikowanej struktury został uznany za ważny krok w kierunku ujednoczenia i

---

<sup>4</sup> Ibidem str. 228

<sup>5</sup> Nicoll W. Salmon T. Zrozumieć Unię Europejską, Książka i Wiedza, Poznań 2001, str. 48

lepszego koordynacji polityk wspólnotowych. Jednak stworzona przez niego struktura filarowa stała się jednym z głównych powodów rozważań nad jego uproszczeniem.

### **Grupa Refleksyjna**

Kolejna konferencja międzyrządowa zaplanowana na rok 1996 była traktowana odmiennie od wcześniejszych negocjacji. Początkowy plan przeglądu funkcjonowania struktury filarowej ustąpił miejsca rozważaniom na temat koniecznego dostosowania instytucji do perspektywy poszerzenia. Zmienione okoliczności polityczne spowodowały naciski, by Konferencja odbyła się w sposób bardziej otwarty i demokratyczny.<sup>6</sup> W trakcie 1996 roku napłynęło wiele raportów i opinii wydanych przez instytucje narodowe, regionalne czy grupy interesów. Wpływ organizacji pozarządowych sprawił, że dyskurs konferencji międzyrządowej stał się bardziej polityczną, normatywną debatą niż jedynie prawnym rozumowaniem. Po drugie otwartość konferencji sprawiła, iż politycy unijni oraz eksperci rządowi z dużą trudnością kontrolowali agendę konferencji.<sup>7</sup>

Z punktu widzenia tej pracy najważniejszym elementem tej IGC (Konferencji) było powołanie Grupy Refleksyjnej pod kierunkiem hiszpańskiego dyplomaty Carlosa Westendorpa. W ramach jej mandatu było ustalenie porządku obrad konferencji oraz opracowanie propozycji zmian. Prace Grupy Refleksyjnej szeroko opisuje Leszek Jesień w swej pracy poświęconej negocjacji konferencji międzyrządowej 1996 roku.<sup>8</sup> W wypowiedzi Werenera Hoyer- niemieckiego negocjatora konferencji 'nie miała być ona wstępem do Konferencji Międzyrządowej, ani rundą negocjacji. Grupa Refleksyjna powinna (była) być zjawiskiem przynajmniej twórczym. (Miała ona) pozwolić nawet na 'burzę mózgow' mającą na celu dogłębne zbadanie istniejącego (...) pola manewru w kwestiach europejskich'...<sup>9</sup>

Powołana przez szczyt w Korfu (czerwiec 1994 roku) Grupa składała się z osiemnastu członków: piętnastu przedstawicieli państw członkowskich, dwóch przedstawicieli PE oraz komisarza ds. instytucjonalnych. Jej zadaniem była nieformalna analiza ogromu stanowisk i opinii, które napłynęły jako refleksja nad funkcjonowaniem UE. 'Osobiści wysłannicy ministrów spraw zagranicznych poszczególnych krajów członkowskich nie byli (...) skrepowani oficjalnym mandatem negocjacyjnym. Od początku przyjęto założenie, że członkowie grupy przedstawiają swoje prywatne poglądy, które nie zobowiązują do niczego ich przełożonych tj. ministrów, ani też samych rządów.'<sup>10</sup> Grupa spotykała się przez pół roku (czerwiec- grudzień 1995).

Rezultatem prac Grupy Refleksyjnej był dziesięciostronicowy raport 'Strategia dla Europy' oraz 'Agenda z komentarzem', która stanowiła szczegółowy zapis rozważanych tematów, obszarów zgody i jej braku oraz opcji sugerowanych rozwiązań'. Raport ten został formalnie zaakceptowany przez Radę Europejską w grudniu 1995 roku i na jego

---

<sup>6</sup> Richardson J. (red.) (2001) European Union. Power and policy-making. Routledge, Londyn str. 43

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Lesień J. (1998) Po Amsterdamie. Przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej, Natolin,

<sup>9</sup> Ibidem str. 40

<sup>10</sup> ibidem str. 41

podstawie przygotowano oficjalny mandat Konferencji. Według opisu L. Jesienia Grupa Refleksyjna stanowiła unikalną okazję do przemyśleń i dyskusji.

... 'Przez pół roku regularnie się spotykali, intensywnie i systematycznie dokonywali całościowego przeglądu spraw Unii. Takie okazje, już nie na akademickim poziomie niereprezentatywności, ale na prawie akademickim poziomie wolności myśli, nie zdarzają się w Unii często. A i ta okazja okazała się daleka od ideału, ponieważ w trakcie prac Grupy, wraz ze zbliżającymi się 'prawdziwymi' negocjacjami Konferencji, stopniowo jej członkowie coraz bardziej wchodzili jednak w swe stroje narodowe i stawali się przedstawicielami swych krajów. Grupa Refleksyjna powoli ewoluowała w stronę jakiegoś rodzaju wstępnej Konferencji Międzyrządowej.' ....<sup>11</sup>

### **Rozważania przed IGC 2000**

Decyzja o zwołaniu kolejnej Konferencji Międzyrządowej została podjęta na spotkaniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999. Co ciekawe na spotkaniu tym postanowiono także powołać 'ciało' dla przygotowania Karty Praw Podstawowych. Jednakże Konferencję Międzyrządową 2000 zdominowała kwestia zmian instytucjonalnych. Jak to opisuje David Galloway uruchomienie IGC zazwyczaj obejmuje polityczne ćwiczenie przygotowawcze. Istniały trzy jego warianty:

- 1) 'Grupa mędrców' powołana dla przygotowania raportu. W tej sytuacji istnieje jednak duże ryzyko oderwania jej wyników od rzeczywistości politycznej.
- 2) Grupa 15 narodowych przedstawicieli wraz z delegatami Komisji i Parlamentu obraduje w celu opracowania agendy wraz z komentarzem.
- 3) Zwrócenie się do przewodniczącego Rady o przygotowanie raportu na własną odpowiedzialność.<sup>12</sup>

W Kolonii zdecydowano się na tę trzecią opcję. Prezydencja fińska przygotowała swój raport w oparciu o opinie wyrażane przez członków COREPER, Komisji oraz Parlamentu. Należy zauważyć tutaj próbę Romano Prodiego, by poszerzyć agendę konferencji. Powołał on 'grupę mędrców' pod kierunkiem Jeana Luca Dehaene, która w październiku 1999 przygotowała raport pt. 'Instytucjonalne skutki rozszerzenia'.<sup>13</sup> W raporcie zasugerowano by Konferencja Międzyrządowa obradowała nad wcześniej przygotowanym przez Komisję projektem traktatu. Zwrócono uwagę na prace prowadzone w Uniwersyteckim Instytucie Europejskim we Florencji oraz ideę podziału traktatów na dwie części o różnych sposobach rewizji. Finowie postąpili jednak pragmatycznie i zaproponowali ograniczony mandat IGC. Prace przygotowawcze w sprawie powołania 'konwentu' były prowadzone równoległe i ostateczną zgodę osiągnięto na szczycie w Tampere. Omówię tę kwestię w dalszej części pracy.

Podsumowując należy zauważyć, iż Konferencje Międzyrządowe zawsze były poprzedzone działaniami przygotowawczymi o rozmaitej formule oraz rezultatach. Nigdy

---

<sup>11</sup> Ibidem str. 52

<sup>12</sup> Galloway D. (2001) *The Treaty of Nice and Beyond. Realities and illusions of power in the EU.* Sheffield

<sup>13</sup> [http://europa.eu.int/igc2000/repoct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_en.htm) Grupa składała się z trzech osób. Oprócz Dehaene'a lord Simon oraz Richard von Weizsäcker.

jednak, aż do powołania Konwentu nad Przyszłością Europy, Konferencje nie zostały zdominowane przez ciała przygotowawcze. Nigdy też wcześniej nie przewidziano bezpośredniego udziału przedstawicieli parlamentów narodowych.

## Doświadczenia pierwszego Konwentu

### Przyczyny dyskusji

Wydarzenia, które przyczyniły się do zajęcia się przez Unię swym własnym katalogiem praw obywatelskich trudno jest opisać w formie enumeratywnej. Niewątpliwie stanowienie prawa przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie dotyczyło kwestii praw podstawowych. Już w roku 1970 w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* ETS stwierdził:

*'Poszanowanie praw człowieka stanowi integralną część zasad prawnych chronionych przez Trybunał. Ochrona takich praw, choć czerpie z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, musi zostać zapewniona w ramach struktur i celów Wspólnoty'*.<sup>14</sup>

Jednakże pomimo tak sformułowanej doktryny wielu prawników wskazywało na problem rzeczywistego braku kontroli nad przestrzeganiem praw przez organy unijne oraz prawa odwołania się zarówno przed trybunałem wewnętrznym - ETS, jak i przed organami zewnętrznymi.<sup>15</sup> Sytuacja taka była podnoszona jako nie do zaakceptowania przede wszystkim przez Trybunały Konstytucyjne RFN oraz Włoch.<sup>16</sup> W 1994 ETS stwierdził, iż Wspólnota nie ma kompetencji by stać się stroną Konwencji Rady Europy o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Artykuł 6§2 (dawniej art. F) Traktatu o Unii Europejskiej mówi:

*'Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka (...) oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako ogólne zasady prawa wspólnotowego'*.<sup>17</sup>

Jednakże sformułowanie takie nie wydawało się wystarczające w sytuacji poszerzanych kompetencji Wspólnot.

Zarówno Parlament jak i Komisja Europejska zajmowały się szeroko rozumianymi prawami podstawowymi. Zostały one wpisane w części I do tzw. projektu Spinelliego z 1984 roku. 12 kwietnia 1989 roku Parlament Europejski przyjął deklarację praw i wolności podstawowych składającą się z 28 artykułów. W latach 1996-98 Komisja Europejska przygotowała trzy raporty na temat respektowania praw fundamentalnych w działaniach Unii. W konkluzjach zaproponowano utworzenie specjalnej Dyrekcji Generalnej lub centrum monitoringu praw człowieka. Nie spotkało się to z pozytywną reakcją państw członkowskich, które nie życzyły sobie ekspansji Unii w tej dziedzinie.<sup>18</sup>

Kwestia praw podstawowych była powiązana z dwoma kategoriami kompetencji UE. Przede wszystkim kwestią praw socjalnych, które zostały włączone do Traktatu Amsterdamskiego w formie Protokołu Socjalnego. Po drugie uwspólnotowanie

<sup>14</sup> Nicoll W. Salmon T. (2001) *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Poznań, str. 200

<sup>15</sup> Bribosia E. (2000) *La protection de droits fondamentaux* opublikowana w Magnette P. (red.) *La constitution de l'Europe*, IEE, Bruksela str.111

<sup>16</sup> *Ibidem* 108

<sup>17</sup> Nicoll W. Salmon T. (2001) str. 196

<sup>18</sup> Grainne de Burca, *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, *European Law Review* 26(2) 2001.

zagadnień związanych ze swobodnym przepływem osób oznaczało nowe kompetencje organów unijnych w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Konsekwencją tego było powołanie w Komisji Prodiego w 1999 roku osobnego Dyrektariatu Generalnego pod kierunkiem portugalskiego profesora prawa - Antonio Vitorino.

Już w trakcie spotkań Grupy Refleksyjnej zarysował się podział opinii w kwestii wyposażenia Wspólnoty w katalog praw. W raporcie końcowym punkt 34 oraz 35 (str. 45) zwrócono uwagę na stanowisko niektórych państw, które uważały iż taki katalog powinien zostać dołączony w tekście traktatu lub w formie aneksu czy preambuły.<sup>19</sup> Wydaje się jednak, iż decydujące znaczenie dla ustaleń z Kolonii miało powołanie nowego rządu w RFN w 1998 roku, który postanowił nadać nowe impulsy w polityce europejskiej. Sprawa praw człowieka była szczególnie ważna dla członka koalicji - Partii Związek'90/ Zieloni oraz jej lidera Joschki Fischera.<sup>20</sup> W swoim przemówieniu wygłoszonym na forum Parlamentu Europejskiego 12 stycznia 1999 roku stwierdził on: *... 'W celu wzmocnienia praw obywateli Niemcy proponują spisanie w dłuższej perspektywie Europejskiej Karty praw podstawowych. Chcemy podjąć inicjatywę w tej dziedzinie w czasie naszego przewodnictwa. Dla nas jest to sprawa konsolidacji legitymacji oraz tożsamości Unii. Parlament Europejski, który już zbudował fundamenty swoim projektem z 1994 roku, powinien być włączony w przygotowanie karty praw podstawowych, tak jak parlamenty narodowe oraz tak wiele grup społecznych jak to możliwe.' ...*<sup>21</sup>

Należy zauważyć także pewien trend obecny w Traktacie Amsterdamskim, którego celem było silniejsze włączenie parlamentów narodowych w funkcjonowanie Unii. Znalazło to odzwierciedlenia w deklaracji niemieckiego ministra spraw zagranicznych. Przemówienie Fischera spotkało się z aplauzem ze strony eurodeputowanych. Oficjalna deklaracja w sprawie spisania praw została przedstawiona przez niemieckiego ministra sprawiedliwości Herty Daubler-Gmelin na konferencji w kwietniu 1999.<sup>22</sup> W związku z tym w notatkach z sesji COREPER (17 oraz 31 maja) poświęconym przygotowaniom Rady Europejskiej w Kolonii, pośród spraw horyzontalnych pojawiła się 'Deklaracja w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej'.<sup>23</sup>

Wydaje się, iż sprawa ta nie była traktowana pierwszoplanowo. Świadczy o tym chociażby fakt, iż w rezolucji Parlamentu Europejskiego poświęconej przygotowaniom Rady Europejskiej w Kolonii nie ma nawet jednego zdania na temat przygotowania karty. Głównymi problemami w tym okresie było ustąpienie Komisji Santera, interwencja w Kosowie oraz wejście w życie Traktatu z Amsterdamu. Należy także zwrócić uwagę, iż sprawa karty była postrzegana oddzielnie od głównego nurtu zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem. Dlatego nie przewidziano jej jako elementu Konferencji Międzyrządowej i przewidziano niezależną formułę dyskusji.

<sup>19</sup> Gerkrath J. (1997) L'urgence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Edition ULB, Bruksela str. 357

<sup>20</sup> Andreas Maurer, (2000) The German Presidency of the Council: Continuity or Change in Germany's European Policy? Journal of Common Market Studies 38

<sup>21</sup> Przemówienie dostępne na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego, streszczenie sesji plenarnej z 12 stycznia 1999 (tłumaczenie własne).

<sup>22</sup> Konferencja w Kolonii 27 kwietnia 1999: 'Towards a new Charter of Fundamental Rights?'

<sup>23</sup> Dokumenty Rady Unii Europejskiej: Limite 8135/99 OJ/CONS 24 oraz 8618/99 OJ/CONS 34

Włączenie wyżej wymienionej deklaracji do konkluzji szczytu można więc chyba interpretować jako przykład silnego wpływu przewodniczącego na ostateczny kształt decyzji. Jest to także dowód na istnienie pewnego spill-over związanego ze sprawami, które po osiągnięciu pewnej masy krytycznej wymagały kompleksowego rozstrzygnięcia.

... *'Na czerwcowym posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii podjęto decyzje by spisać Kartę obejmującą prawa wolności, równości, podstawowe prawa postępowania zagwarantowane w Konwencji Rady Europy oraz wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych, a także z praw podstawowych obywatela UE. Dodatkowo prawa ekonomiczne i socjalne przewidziane w Europejskiej Karcie Socjalnej Rady Europy (1961) oraz Karty Podstawowych Praw Socjalnych Wspólnot z 1989 roku, do których odniesienia znajdują się w art. 136 TWE, miały być ujęte'...*<sup>24</sup>

Na uwagę zasługuje też fakt, iż w deklaracji z Kolonii jedynie nakreślono cel oraz kształt debaty. Szczegóły zostały uzgodnione dopiero na szczycie w Tampere w listopadzie 1999 roku. Jak wskazuje Florence Deloche- Gaudez, która dokładnie analizowała powstanie oraz przebieg prac 'organu', decyzja w sprawie jego kompozycji była raczej szeregiem kompromisów niż wynikiem racjonalnej decyzji.<sup>25</sup> Jej zdaniem w swym przemówieniu w Parlamencie Europejskim Joschka Fischer przewidywał jedynie ciało parlamentarne złożone z narodowych i europejskich deputowanych. Opcję tę popierał rząd francuski. Inną opcją, popieraną przez Wielką Brytanię oraz Sekretariat Generalny Rady było, by w pracach brali udział także przedstawiciele rządów państw członkowskich. Do tego rozwiązania przychyliła się niemiecka prezydencja i został on umieszczony w deklaracji.

Początkowo planowano nadanie przedstawicielowi Komisji Europejskiej jedynie statusu obserwatora, podobnie jak dla reprezentantów Trybunału Sprawiedliwości oraz Rady Europy. Jednakże prawdopodobnie wykorzystując swój udział w obradach COREPER'u Komisja zapewniła sobie stałe miejsce. Co więcej w Tampere jej wpływ został dodatkowo wzmocniony, gdy jej przedstawiciel uzyskał miejsce wśród 'komitetu przygotowawczego' (drafting committee).<sup>26</sup>

Negocjacje dotyczyły także ilości reprezentantów z każdej instytucji. Z dokumentów do których dotarłem wynika, iż początkowo prezydencja fińska zaproponowała następujący skład grupy: 30 reprezentantów parlamentów krajowych, 7-8 członków PE, 15 przedstawicieli szefów państw i rządów oraz jeden reprezentant Komisji<sup>27</sup>. W reakcji na to Parlament Europejski przyjął 16 września rezolucję, by ilość miejsc przeznaczonych dla jego członków była równa ilości przedstawicieli rządów, 'w celu nadania równie wysokiego profilu obydwu stronom' (in order to confer an equal high profile on each

---

<sup>24</sup> Giorgio Sacerdoti, *The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe*, Bocconi University, Inaugural Lecture Opening of the Academic Year 2000-2001, October 23, 2000

<sup>25</sup> Deloche-Gaudez F. (2001), *The Convention on a Charter of Fundamental Rights: a method for the future?* Research and Policy Paper 15, Notre Europe [www.notre-europe.asso.fr/etud15-fr](http://www.notre-europe.asso.fr/etud15-fr) str. 8

<sup>26</sup> Ibidem str. 9

<sup>27</sup> Dokumenty Rady Ministrów (COREPER) Limite 10539/99 z 30 lipca 1999 oraz Limite 11243/99, Bruksela 23 września 1999.

side).<sup>28</sup> W odpowiedzi na to stały przedstawiciel Francji w COREPER zaproponował nawet zwiększenie tej liczby i w końcu ustalono, iż PE uzyska 16 miejsc - tyle samo, co członkowie 'egzekutywy' – 15 przedstawicieli rządów oraz przedstawiciel Komisji. W ten sposób 62-osobowe ciało spotkało się po raz pierwszy 17 grudnia 1999 roku w Brukseli, tworząc precedens w historii integracji europejskiej.

W prace 'organu' włączeni byli też wyżej wymienieni obserwatorzy: dwaj przedstawiciele ETS oraz dwaj reprezentanci Rady Europy. Do przedstawienia swych poglądów zaproszeni zostali także Komitet Ekonomiczno-Społeczny (w pracach brało udział trzech członków), Komitet Regionów (2) oraz Ombudsman. Oprócz tego należy przypomnieć o rzeszy ponad 60 zastępców, o których uprawnieniach wspomnę w dalszej części pracy. Do wymiany poglądów zachęcono też kraje kandydujące, jednakże ich udział pozostał marginalny.

### **Organ sterujący i sekretariat**

Dla funkcjonowania 'ciała' (body), bo tak pierwotnie brzmiała jego nazwa, kluczowe było ustalenie sposobów jego kierowania. Nie można było domniemywać, iż przewodniczącym zostanie przedstawiciel szefa rządu/państwa. Początkowo planowano ustanowienie rotacji przypominającej tę, która funkcjonuje w Radzie, by zapewnić współpracę z Radą Europejską. Jednak na wniosek kanclerza Schroedera, szczyt w Tampere ustalił, iż 'ciało' samo zdecyduje o wyborze przewodniczącego. Jak sugeruje Deloche-Gaudez decyzja ta pozostawiała niewiele wątpliwości, iż zostanie nim Roman Herzog, były prezydent Niemiec, były przewodniczący Sądu Najwyższego w Karlsruhe, wybrany przez Schroedera jako jego reprezentant.<sup>29</sup>

Rada Europejska powołała też w gronie członków 'organu' komitet przygotowawczy, którego zadaniem było tworzenie wstępnych wersji artykułów. W jego skład obok Romana Herzoga weszli jego zastępcy reprezentujący odpowiednio wszystkie instytucje wchodzące w skład 'organu'. Byli nimi odpowiednio Gunnar Jansson (parlamenty narodowe), Inigo Mendez de Vigo (Parlament Europejski), António Vitorino (Komisja) oraz rotacyjnie przedstawiciel kraju sprawującego prezydencję. Jednak gdy reprezentant Finlandii ustąpił miejsca Pedro Bacelarowi de Vasconcelos z Portugalii, przedstawiciel rządu francuskiego Guy Braibant przekonał pozostałych członków komitetu, iż jego udział od początku prac poprawi przyszłą koordynację ze zbliżającą się prezydencją Francji. W zamian za to Portugalczyk pozostał w Komitecie podczas całych prac 'ciała'.<sup>30</sup> Komitet przygotowawczy, przemianowany później na prezydium składał się więc z sześciu osób, które potraktowały swe zadania rozszerzająco, co widać chociażby na przykładzie nazwy, którą sobie nadał.

Zgodnie z deklaracją z Kolonii pomocą w pracy prezydium miał służyć 'sekretariat' zapewniony przez Sekretariat Generalny Rady. Specjalna grupa składająca się z siedmiu osób została oddelegowana z Sekretariatu (Draft Charter task force) pod kierunkiem

---

<sup>28</sup> PE 279.943/37

<sup>29</sup> Deloche-Gaudez (2001) str. 10 (przypis).

<sup>30</sup> Ibidem str.13

Jean-Paul'a Jacqué. Zajmowała się ona nie tylko rezerwacją pokoi, tłumaczy, stroną internetową, ale przede wszystkim przygotowała pierwsze wersje artykułów do dyskusji. Jednakże w prace te włączone zostały w sposób faktyczny także specjalne grupy oddelegowane z Parlamentu i Komisji, odpowiednio kierowane przez Jean-Guy'a Giraud oraz Gustaafa Borchardta. Na przykład grupy te dzieliły się między sobą przygotowaniem streszczeń złożonych poprawek.<sup>31</sup> Świadczy to o stworzeniu pewnej nowej, między-instytucjonalnej jakości, która przyczyniła się do powodzenia konwentu.

Zarówno skład konwentu, jak i jego wewnętrzna struktura były w opinii komentatorów kluczem do jego ostatecznego sukcesu. Nic jednak nie wskazywało początkowo, iż jego heterogeniczność ułatwi osiągnięcie porozumienia.

Równie znaczące okazało się określenie reguł postępowania. Zgodnie z konkluzjami szczytu w Tampere: *'Gdy przewodniczący współdziałając ze swymi zastępcami uzna, iż pod tekstem opracowanym przez 'organ' mogą podpisać się wszystkie elementy składowe, zostanie on przekazany Radzie Europejskiej'*.<sup>32</sup> To sformułowanie oznaczało odejście od zasady jednomyślności na rzecz niejednoznacznego konsensusu. Wzmacniało to zasadniczo rolę przewodniczącego oraz członków prezydium, którym przypisano reprezentację poszczególnych elementów składowych.

Drugą ważną zasadą obrad konwentu, (tak zdecydował się przemianować na swym trzecim spotkaniu) była jawność jego posiedzeń oraz dokumentów, którymi się posługiwano. Stwarzało to okazję nie tylko do wymiany poglądów wewnątrz tego forum, ale do szerokiego włączenia się w prace organizacji pozarządowych.

Rada Europejska zdecydowała, by 'konwent' obradował we wszystkich językach oficjalnych. Miejscem spotkań miały być na zmianę budynki Rady oraz Parlamentu w Brukseli. Ostatecznie jednak większość posiedzeń odbyła się w siedzibie tego drugiego, ze względu na lepsze warunki pracy. Jak zwraca uwagę Deloche-Gaudez korzystała na tym skuteczność prac eurodeputowanych, którzy byli w stanie szybko odnieść się do uwag i zrewidować swe poprawki.<sup>33</sup>

## **Mandat konwentu**

Uczestnicy konwentu nie mogli kroczyć wcześniej wytyczonymi ścieżkami, gdyż takie nie istniały. Formalnie byli powołani przez decyzję Radę Europejskiej, która dała im konkretne zadanie zdefiniowane w jej konkluzjach. Formalnie brzmiało ono, by 'uzgodnić Kartę praw podstawowych, tak by ich naczelne znaczenie oraz zasadność stały się bardziej widoczne dla obywateli Unii'. Co więcej Rada Europejska zaznaczyła, które z nich powinny się znaleźć w Karcie:

- 1) podstawowe prawa i wolności,
- 2) zasadnicze prawa proceduralne zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jego wolności oraz wynikające ze wspólnych tradycji

---

<sup>31</sup> Ibidem str. 14

<sup>32</sup> Konkluzje Rady Europejskiej w Tampere, 16-17 listopada 1999

<sup>33</sup> Deloche-Gaudez (2001) str. 14

- konstytucyjnych, państw członkowskich, jako ogólne zasady prawa wspólnotowego,
- 3) podstawowe prawa, które dotyczą tylko obywateli UE,
  - 4) prawa ekonomiczne i socjalne przewidziane w Europejskiej Karcie Socjalnej oraz Karcie Podstawowych Praw Pracowniczych Wspólnot (art. 136 TWE), w zakresie w którym nie ustanawiają one jedynie celów działania Unii.<sup>34</sup>

Jako pierwotne, źródło legitymacji Konwentu mandat ustalony w Kolonii stanowił główny punkt odniesienia przy wielu okazjach. Już w swej pierwszej mowie Roman Herzog odniósł się do niego uznając, iż zadaniem jest stworzenie katalogu, a on sam przywiązywał małe znaczenie do dalekosiężnych celów, takich jak spisanie europejskiej konstytucji.<sup>35</sup> Podobnie wierny mandatowi z Kolonii wydawał się być Antonio Vitorino, pomimo swych osobistych zapatrywań, co do ambitnego charakteru karty (włączenie praw socjalnych oraz maksymalne poszerzenie grupy docelowej). Jak wskazywał jeden z komunikatów Komisji, zadaniem konwentu było 'raczej odczytanie, a nie stworzenie, raczej kompilacja niż innowacja'.<sup>36</sup> Jak wskazuje Deloche-Gaudez częste odnoszenie się do mandatu przyczyniło się utrzymania pewnego porządku, dyscypliny wewnątrz Konwentu.<sup>37</sup>

Drugim elementem mandatu, który pozostawał poza kontrolą członków Konwentu, były dalsze losy stworzonej przez nich Karty. Zgodnie z konkluzjami z Kolonii, 'po otrzymaniu projektu dokumentu przez Radę Europejską zaproponuje ona Parlamentowi, Komisji oraz Radzie, by na jego podstawie uroczyście proklamowały Europejską Kartę Praw Podstawowych. Później zostanie rozważona kwestia czy, i jeśli tak, w jaki sposób Karta zostanie włączona do traktatów'.<sup>38</sup> Biorąc pod uwagę niepewność wobec statusu prawnego Karty, przewodniczący Konwentu zaproponował, by tworzyć ją 'tak jakby' (as if) 'w niedalekiej przyszłości, miała się stać prawnie wiążącą'.<sup>39</sup> W ten sposób członkowie Konwentu poradzili sobie z niejasnością, co do przyszłości, która była stałym elementem ich obrad. Nie mogli traktować się jako konstytuanci, która mocą swojego wyboru ma prawo zmienić rzeczywistość. Przeciwnie, powinni byli właściwie odczytać, co było do zaakceptowania przez szefów państw i rządów. Nie umniejsza to wcale zakresu swobody, jakim dysponowali w zastosowaniu konkretnych zwrotów językowych oraz uwzględnienia bądź nie, pewnych praw, które wykraczały poza ramy kodyfikacji.<sup>40</sup>

O pewnej swobodzie członków 'ciała' świadczy chociażby nadmieniona wcześniej decyzja o przemianowaniu się na Konwent. Wprowadzenie tej symbolicznej nazwy zostało przegłosowane dużą większością, na wniosek deputowanych PE podczas trzeciego spotkania (1-2 luty 2000). Stały za tym różne motywy. Andrew Duff wskazywał, iż podobało mu się to 'lekkie rewolucyjne dotknięcie' (little revolutionary

---

<sup>34</sup> Konkluzje Rady Europejskiej w Kolonii, Anex II (tłumaczenie własne).

<sup>35</sup> CHARTE 4105/00, BODY 1

<sup>36</sup> Deloche-Gaudez (2001) str. 5 ... 'a task of revelation rather than creation, of compilation rather than innovation' ... CHARTE 4477/00, CONTRIB 328

<sup>37</sup> Ibidem str. 6

<sup>38</sup> Konkluzje Rady Europejskiej w Kolonii, Anex II (tłumaczenie własne).

<sup>39</sup> Deloche-Gaudez (2001) str. 10

<sup>40</sup> Ibidem str. 7

touch). Dla przewodniczącego było ono związane ze znaczeniem mandatu nadanego temu ciału.

Podsumowując, wieloznaczność mandatu wywarła mieszany efekt na prace Konwentu. Z jednej strony pozostawiła pole manewru jego członkom. Z drugiej spowołniła jego prace. Świadczy to o tym, jak ważny jest kształt mandatu oraz rola przedstawicieli państw członkowskich w jego określeniu.

### **Sposób obradowania**

W konkluzjach ze szczytów w Kolonii czy Tampere nie zostało jasno opisane, kiedy przewodniczący uzna prace konwentu za pomyślnie zakończone. Roman Herzog zaproponował postępowanie według reguły konsensusu. Jak wskazuje Deloche-Gaudez metoda ta rozwiązywała dwa problemy: ograniczenie czasowe oraz problemy z głosowaniem. Metody głosowania zaproponowane przez eurodeputowanych Andrew Duffa oraz Johannes Voggenhubera, nie były naprawdę debatowane.<sup>41</sup> Co więcej Konwent nie przyjął wewnętrznego regulaminu.

Jak wskazuje Deloche-Gaudez przyjęcie metody consensusu zostało potwierdzone przez niejasny rezultat kilku głosowań, które miały miejsce. Wątpliwości nie budziły głosowania co do zmiany nazwy oraz udziału w pracach zastępców członków. Jednak gdy na początku marca podczas sesji, której przewodniczył Inigo Mendez de Vigo doprowadził on do głosowań nad kształtem pierwszych artykułów, okazały się one, według jego własnych słów 'fatalne' (disastrous). Po pierwsze z powodu problemów z tłumaczeniem dopiero w późniejszej fazie konwentu jego członkowie mieli dostęp do wielu złożonych poprawek. Trudno było więc głosować nad wszystkimi poprawkami, a poddawanie głosowaniu jedynie artykułów przedłożonych przez prezydium nie mogło być zadawalające. W szerszym spojrzeniu członkowie Konwentu nie zawsze zdawali sobie sprawę nad czym głosowano, a głosy były szeroko podzielone. Jak wskazał Guy Braibant *'przy jednej okazji próbowaliśmy głosować, ale nie zakończyło się to pomyślnie i nie powtarzaliśmy tego doświadczenia ponieważ pozostawały niejasności, co do znaczenia oraz przedmiotu głosowania'*.<sup>42</sup>

Metodę postępowania można by określić 'powtarzaną próbą szukania consensusu' (iterative consensus seeking approach). Oznacza to, iż prezydium przedstawiało swoje propozycje i wysłuchiwało uwag członków konwentu, by następnie przedstawić kolejne wersje artykułów, tak by cieszyły się one poparciem jak największej ich liczby. Nigdy klarownie nie określono jaka grupa członków konwentu stanowiłaby wystarczającą opozycję by zablokować proces. Ostatecznie, na końcowym posiedzeniu Konwentu tylko dwóch członków PE jawnie sprzeciwiło się ostatecznej wersji: Georges Berthu z Unii Narodów Europy oraz Jens-Peter Bonde z Europy na rzecz Demokracji i Różnorodności. W związku z tym w liście skierowanym do przewodniczącego Rady Europejskiej na

---

<sup>41</sup> Ibidem str. 23

<sup>42</sup> Ibidem str. 24

zakończenie prac, Roman Herzog stwierdził, iż projekt Karty uzyskał ‘prawie jednomyślne poparcie’.<sup>43</sup>

Ten sposób procedowania miał wielorakie rezultaty dla prac konwentu. Po pierwsze sprawiło to, iż konwent zakończył się sukcesem, a jego rezultat nie był oparty na zasadzie najniższego wspólnego mianownika. Po drugie nadawał on dominującą rolę członkom prezydium, którzy sami mogli ocenić, które z poprawek są konieczne dla osiągnięcia poparcia, a które można pominąć. Po trzecie zasadniczo wzmacniało to legitymację Karty oraz sprawiło, iż trudno byłoby Radzie Europejskiej wprowadzić zmiany bez konsultacji z członkami Konwentu.

Nie odwoływanie się do głosowań zostawiało także więcej czasu na dyskusję i wymianę poglądów. Pozwoliło to w oczach obserwatorów nie tylko na wzajemne zrozumienie, ale także na zmianę poglądów. Wniosek taki uzasadnia między innymi złagodzenie stanowiska Wielkiej Brytanii wobec ochrony socjalnej i uwzględnienie jej w preambule. Odwołanie się do konsensusu sprawiło, iż głos niektórych członków liczył się bardziej niż pozostałych. Liczne wypowiedzi na szerokim forum rzadko tworzą klarowny obraz rozmaitych stanowisk. Poza tym przedstawiciele pochwalający jakieś rozwiązania mają mniejszą motywację do zabrania głosu, gdy ich wcześniejsze postulaty zostały uwzględnione. Powoduje to jednak silniejszą reakcję przeciwników, którzy z natury rzeczy nadal starają się przeforsować swoje argumenty.

Dodatkowo trudno jest określić jak powinien wyglądać rezultat, gdy głosy zwolenników i przeciwników pozostają równo podzielone. Jak wskazuje Deloche-Gaudez przykład artykułu o dostępie do usług publicznych, który choć opatrzone zastrzeżeniami znalazł się w ostatecznym kształcie projektu, wskazuje na silniejszy wpływ Guya Braibanta od jego oponentów. Podobna sytuacja wystąpiła, gdy poinformował on pozostałych, że przywódcy francuscy nie mogą zaakceptować odwołania do ‘spuścizny religijnej’ w preambule. Pomimo, iż pozostawał w mniejszości jego głos został wysłuchany (wprowadzono termin ‘dziedzictwo duchowe’- ‘spiritual heritage’ lub ‘geistlichreligioes’ – wersja niemiecka). Jak więc widać na tym przykładzie wynikiem negocjacji było czasem wprowadzenie celowych niejasności i dwuznaczności tłumaczeń.

Podobnie, sytuacja związana z określeniem kształtu preambuły i kwestii odniesienia do ‘narodów Europy’, może wskazywać na pewną arbitralność członków prezydium.<sup>44</sup> Jednakże to nie przedstawiciele szefów państw i rządów wywarli największy wpływ na kształt Karty. Zdaniem Deloche-Gaudez szczególnie skuteczna okazała się delegacja Parlamentu Europejskiego. Na pierwszym spotkaniu po przerwie wakacyjnej doszło do transakcji wiązanej pomiędzy dwoma głównymi grupami parlamentarnymi, które uzgodniły wspólne poprawki. Wzajemnie za odniesienie do prawa do strajku oraz prawa do pracy, które były ważne dla Grupy Europejskich Socjalistów, Partia Ludowa wywalczyła brak restrykcji w prawie do prowadzenia działalności gospodarczej. Tylko trzy z poprawek zaproponowanych przez delegatów PE zostały odrzucone. Uzgodniony przez obie partie kształt preambuły (odwołanie do dziedzictwa kulturowego, humanistycznego i

---

<sup>43</sup> Ibidem str. 25

<sup>44</sup> Ibidem str.25

religijnego) napotkało na wspomniany wyżej skuteczny opór francuskiego rządu. Odrzucono też zapisy o zakazie reprodukcyjnego klonowania osoby ludzkiej (prawo do integralności) oraz zasadę neutralności pracy administracji (prawo do dobrej administracji).

Metoda konsensusu wzmocniała także grupę przygotowawczą (sekretariat). To on jako pierwszy tworzył kolejne wersje projektu w odpowiedzi na dyskusje konwentu. Największym przywilejem członków prezydium było, iż jako pierwsi otrzymywali projekt oraz posiadali regularny kontakt z jego 'pisarzami'. Porównując pierwotny oraz ostateczny kształt projektu G. de Burca uznała, iż konwent dodał jedynie 8-9 praw do tych zaproponowanych na wstępie, na ogólną liczbę 53 artykułów.

Pomimo tego, iż prace konwentu były otwarte, a dokumenty umieszczane na stronie internetowej, w ostatniej fazie konwentu pewne decyzje były podejmowane za zamkniętymi drzwiami w ramach dyskusji poszczególnych komponentów. Dotyczyło to obrad członków PE oraz reprezentantów szefów państw i rządów 12 września 2000 roku.<sup>45</sup> Wydaje się jednak, iż w pewnych warunkach dyskrecja pomaga w uelastycznieniu stanowisk, co było konieczne w końcowym etapie konwentu.

Co wydaje się szczególnie ważne, metoda pracy konwentu nie dając uczestnikom prawa weta, zmuszała ich do poszukiwania 'koalicji poparcia' dla swoich żądań. Występowanie na czele takiej koalicji dawało członkowi konwentu silniejszą legitymację do wymuszania zmian. Jak zauważa Deloche-Gaudez metoda ta jest stosunkowo niepewna oraz wymaga czasu!

Pomimo braku formalnego regulaminu ustalono pewne zasady uczestnictwa i wypowiedzi już na wstępie. W związku z tym, że trudno było przypisać część przedstawicieli (przede wszystkim rządów) do konkretnych ugrupowań politycznych postanowiono, iż członkowie konwentu będą zasiadali w porządku alfabetycznym. Stworzyło to wrażenie równości członków oraz kolegialnego charakteru całej instytucji.

Czas wypowiedzi uczestników został ograniczony do trzech minut. Zastępcy mogli brać udział we wszystkich sesjach konwentu, ale prawem głosu dysponowali jedynie na spotkaniach nieformalnych.<sup>46</sup> W związku z tym, że większość spotkań było nieformalnych oraz przyjęciem zasady konsensusu, byli oni w stanie wpłynąć na kształt karty. Jednak jedynie pełni członkowie mogli składać poprawki.

#### Grypy robocze

Pomimo uwzględnienia w zapisach z Tampere możliwości utworzenia grup roboczych, konwent nie sięgnął po ten instrument. Podczas pierwszego spotkania konwentu pojawił się pomysł powołania trzech grup roboczych, jednak dyskusja nie doprowadziła do podjęcia takiej decyzji. Uznano, iż trudno jest podzielić materię praw podstawowych na potrzeby grup roboczych. Na wniosek prezydium zdecydowano, iż sesje plenarne będą zwoływane jako grupy robocze pozostawiając członkom konwentu decyzję w sprawie

---

<sup>45</sup> ibidem str. 29

<sup>46</sup> Ibidem str.23

uczestnictwa w zależności od zainteresowań oraz właściwych kompetencji. Dlatego wobec części sesji używano określenia ‘sesje nieformalne’ lub ‘grupy robocze’ (working parties).<sup>47</sup>

Jak wynika z powyższego opisu pomimo krótkiego okresu funkcjonowania (dziesięć miesięcy) konwent wykształcił wiele reguł postępowania, które wyróżniały go od pracy pozostałych instytucji unijnych. Należy podkreślić, iż on sam był usytuowany poza klasyczną strukturą Wspólnot, co stwarzało element niepewności, ale pozwalało także wprowadzić nową jakość. Jedną z nich było włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w prace forum.

### **Spoleczeństwo obywatelskie**

Od samego początku funkcjonowania integracji europejskiej wpisane w jej logikę zostały pewne instytucje demokracji uczestniczącej. Świadczyć o tym może powołanie w traktacie rzymskim Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, który miał służyć włączeniu w realizację polityk przedstawicieli pracowników oraz przedsiębiorców. Uzyskaniu opinii od organizacji pozarządowych służy też szeroko stosowana przez Komisję praktyka publikacji Zielonych i Białych Ksiąg z projektami działań Wspólnot. Do społeczeństwa obywatelskiego zwrócono się także w ramach przygotowań do konferencji międzyrządowej 1996. Jednakże brak systemowego włączenia przedstawicieli organizacji pozarządowych, grup lobbyngowych itp. oraz zamknięty proces negocjacji uniemożliwiał im skuteczne odnoszenie się bądź wywieranie wpływu na procesy polityczne.

W związku z coraz częściej podejmowanymi próbami wzmocnienia legitymizacji Unii Europejskiej poprzez bezpośrednie zaangażowanie obywateli w jej prace, podczas przygotowań do szczytu w Kolonii postarano się poszerzyć uczestnictwo w tworzeniu Karty. Do wyrażenia swoich poglądów w trakcie prac ‘ciała’ zaproszono przedstawicieli Komitetów Ekonomiczno-Społecznego i Regionów oraz grup społecznych a także ekspertów.<sup>48</sup> Także z racji natury spraw, którymi zajmował się konwent, czyli szeroko rozumianymi prawami obywatelskimi zrozumiałe było zainteresowanie organizacji społecznych jego pracami.

Jak wskazuje Deloche-Gaudez wpływ organizacji pozarządowych odbywał się głównie poprzez nieformalne kontakty z członkami konwentu. Na początku prac konwentu prezydium przeprowadziło formalne konsultacje z przedstawicielami kilku organizacji.<sup>49</sup> Jednakże z kilku powodów nie powtórzono tego eksperymentu. Zdaniem Deloche-Gaudez były nimi brak czasu, wysokie oczekiwania organizacji wykraczające poza mandat z Kolonii oraz sektorowość ich żądań.

---

<sup>47</sup> ibidem str. 24

<sup>48</sup> Konkluzje szczytu w Kolonii (annex II)

<sup>49</sup> 2 marca 2000 roku przyjęto członków Permanent Forum for Civil Society, Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych – ETUC, Platform of Social NGO's oraz Fundamental Rights Coordination (Deloche-Gaudez (2001) str. 16)

27 kwietnia zorganizowano dzień wysłuchania otwarty dla przedstawicieli organizacji pozarządowych. Wzięli w nich udział przedstawiciele 70 organizacji. Opinie na temat tego wydarzenia pozostały jednak krytyczne. Pośród zarzutów stawiano ograniczony czas wypowiedzi (5 minut) oraz niską frekwencję członków konwentu. Przedstawicielom organizacji pozostawała możliwość złożenie swych propozycji na piśmie i w trakcie prac konwentu przekazano 255 takich dokumentów. Dla porównania członkowie konwentu złożyli jedynie 100. Jednakże jak zawsze w sprawach brania czyjegoś głosu pod uwagę, trudno jest uzyskać gwarancję właściwego wysłuchania oraz zrozumienia racji. W każdego typu organizacji zdolność koncentracji oraz receptywność pozostają ograniczone. Podobnie członkowie konwentu różnili się, co do swego zaangażowania w tej kwestii. Z wywiadów przeprowadzonych przez Deloche-Gaudez wynika, że trudno było każdemu z jego członków zaznajomić się z wszystkimi dokumentami.

W sukurs organizacjom pozarządowym szedł za to tworzący się w konwencie ‘podział pracy’ w zależności od zainteresowań jego uczestników. W interesie organizacji pozarządowych było bezpośrednie dotarcie do członków konwentu zainteresowanych ich sugestiami. Na wniosek Pervenche Berès, przewodniczącej delegacji socjalistów z PE, w Karcie znalazł się artykuł dotyczący praw osób starszych, praktycznie w brzmieniu zaproponowanym przez Platformę Społecznych Organizacji Pozarządowych.<sup>50</sup> Natomiast sekretarz generalny ETUC przeprowadził bezpośrednie rozmowy z wpływowymi osobami we francuskim rządzie, także na najwyższym szczeblu, w sprawie wpisania do Karty prawa do strajku. Bezpośrednim kontaktom z członkami konwentu sprzyjały także warunki pracy tego ciała. Gdy spotykał się on w pomieszczeniach Parlamentu Europejskiego, publiczność zasiadała w tej samej sali, praktycznie za plecami ostatniego rzędu jego uczestników. Organizacje pozarządowe starały się zwiększyć swój wpływ także organizując wspólne wydarzenia, takie jak ‘dni otwarte’ czy konferencje.

Jak wskazuje Deloche-Gaudez wbrew obiegowym opiniom organizacje usytuowane w Brukseli wcale nie były bardziej skuteczne w wywieraniu wpływu. Co prawda prezydium starało się koncentrować na federacjach europejskich, kierując wysiłki organizacji krajowych na konsultacje na forum krajów członkowskich, lecz dostęp do członków ‘komitetu sterującego’ pozostawał ograniczony. Dlatego sytuacja różniła się w zależności od kraju oraz dostępu NGOs do jego przedstawicieli. Dużo też zależało od samej organizacji i jej wczesnego włączenia w prace konwentu. Część z nich zaangażowało się w forsowanie swych przekonań na długo przed powołaniem Konwentu i uzyskały swoje cele np. w przepisach Traktatu z Maastricht czy Amsterdamu (autorka podaje przykład organizacji ochrony środowiska).<sup>51</sup> Traktując konwent jako element kodyfikacji, zlekceważyły one jego prace i w rezultacie krytycznie przyjęły ograniczone zapisy karty w tym temacie. Podobnie negatywny stosunek wyrażały organizacje ochrony zwierząt.

Dla kontrastu wczesne zaangażowanie oraz dobra organizacja niektórych organizacji przyczyniły się do uwzględnienia ich priorytetów. Przykładem cytowanym przez Deloche-Gaudez jest Association of Women of Southern Europe, która już w styczniu 2000 roku przyjęła deklarację w sprawie karty praw podstawowych. Dalsze działania

---

<sup>50</sup> Deloche-Gaudez str. 18

<sup>51</sup> Ibidem str. 20

polegały na oddelegowaniu do tego zadania młodej prawniczki w celu śledzenia obrad konwentu, kolokwia na które zapraszano członków konwentu, bezpośrednie kontakty z członkami konwentu czy aktywny PR (działania public relations). Jednakże najbardziej znaczące było zorganizowanie 'koalicji popierającej', gdy 31 sierpnia 16 kobiet-członków konwentu wniosły wspólny wniosek o używanie języka 'nie dyskryminującego kobiet'.

Podsumowując udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w pracach konwentu autorka wskazuje, iż głównie nieformalny wpływ osiągnęły organizacje najbardziej aktywne, którym udało się pozyskać nie tylko członków konwentu, lecz także poparcie innych organizacji. Z drugiej strony w eksperymencie wzięła udział 'elita stowarzyszeń'. Obywatele państw europejskich nie włączyli się licznie w prace konwentu. Oczywiście wszystko zależy od modelu, wobec którego odnosimy nasze rozważania. Przy nakładających się formach reprezentacji (oprócz przedstawicieli rządów, parlamentów krajowych oraz PE), stowarzyszenia były kolejnym mechanizmem artykulacji żądań. Dlatego decydujące w tej kwestii były kwalifikacje osobiste członków konwentu.

### **Członkowie Konwentu**

Trudno jest pokusić się o charakteryzację ponad 120 osób biorących udział w pracach konwentu (62 pełnych członków, zastępcy, obserwatorzy). Niewątpliwie dominowali w nim politycy oraz prawnicy. Nie brakowało jednak także aktywnych naukowców, profesorów nauk społecznych zaangażowanych w sprawy konstytucyjne. Do niewątpliwych osobowości należał na przykład przedstawiciel Komisji- Antonio Vitorino czy Roman Herzog. Oboje wcześniej pełnili funkcje w Trybunałach Konstytucyjnych swoich krajów. Wielu przedstawicieli PE było wcześniej zaangażowanych w prace komisji konstytucyjnej czy wolności obywatelskich. Do najwybitniejszych należeli Inigo Mendez de Vigo – profesor prawa konstytucyjnego, Andrew Duff- znany federalista oraz Jo Leinen – autor raportów PE w sprawie rezultatów konferencji międzyrządowych. Do znanych polityków należeli także słynny już Jens-Peter Bonde znany ze swej konsekwentnej krytyki biurokracji brukselskiej czy dobrze w Polsce znany profesor Rocco Buttiglione. Nie należy także zapomnieć o profesorze prawa europejskiego Jean-Mauric Dehousse.

Wśród przedstawicieli rządów wyróżniał się niewątpliwie Jean-Luc Deheane, późniejszy vice-przewodniczący drugiego konwentu czy zastępca delegata Holandii, Bernard Bot-aktualny minister spraw zagranicznych tego kraju. Wśród delegatów parlamentów narodowych zauważyć należy Karla de Gucht, autora raportu Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony praw podstawowych we WE z 1988 roku czy francuskiego socjalistę Huberta Haenela. W pracach konwentu brał udział także niemiecki socjalista, Juergen Meyer jeden z autorów programu europejskiego SPD. Zastępcą Antonio Vitorino był Sekretarz Generalny Komisji David O'Sullivan. Świadczy to o znaczeniu, jakie Komisja przywiązywała wobec prac konwentu.

Należy zauważyć, że w składzie konwentu dominowały więc osoby zaznajomione z tematyką, dla których subtelne kwestie praw podstawowych nie stanowiły novum. Z

drugiej strony ograniczona ilość czasu pozostawiona konwentowi nie pozostawiała wiele możliwości dla laika, by ten szybko wdrożył się w tematykę. Świadczy to więc o pewnej hermetyczności obrad konwentu, którego niuanse pozostawały poza świadomością obywateli. Mamy tu do czynienia z klasycznym przykładem sytuacji ‘coś za coś’ (trade-off). Wysoki poziom dyskusji gwarantował jakość karty, lecz w pewien sposób pozostawał abstrakcyjny dla zwykłego słuchacza. Niewątpliwie jest to ‘kamyczek do ogródka’ sympatyków demokracji bezpośredniej, którzy preferują podejmowanie decyzji przez szeregowych obywateli. Wydaje się, iż rezultatem tego byłaby niższa klarowność i spójność uzgodnionych w ten sposób praw.

### **Prace konwentu**

Prace konwentu nie zostały podzielone na wyraźne etapy. Biorąc pod uwagę jednak okres przerwy wakacyjnej oraz oczekiwany termin złożenia projektu, odpowiednio przed grudniem 2000 (in advance of the European Council in December 2000), nie było na to miejsca. W trakcie dziesięciu miesięcy obrad prezydium spotykało się 21 razy. Konwent spotkał się na 7 dwudniowych sesjach plenarnych oraz dziewięć razy w formule grupy roboczej.<sup>52</sup>

Na wniosek Romana Herzoga szybko został zaakceptowany układ samej karty. Postanowiono, iż podzielona zostanie ona na sześć części (w nawiasie podaję ostateczną liczbę artykułów każdej z nich):

- a) godność (5)
- b) wolności (14)
- c) równość (7)
- d) solidarność (12)
- e) prawa obywatelskie (8)
- f) sprawiedliwość (4)

Uzgodniono także, iż zaopatrzona zostanie ona w preambułę, której pierwszą wersję prezydium zaproponowało 19 lipca oraz postanowienia końcowe, gdzie określone zostaną warunki stosowania karty. Prezydium przygotowało pierwszy projekt artykułów dotyczących praw obywatelskich i politycznych na spotkanie nieformalne 24-25 lutego, zaś 3-4 kwietnia członkowie konwentu otrzymali propozycje artykułów o prawach ekonomicznych i społecznych. 28 lipca konwent otrzymał pierwszą kompletną wersję karty, tak więc ostateczne decyzje zapadły już po przerwie wakacyjnej, we wrześniu. Końcową wersję karty przyjęto 2 października 2000, dwa tygodnie przez specjalnym posiedzeniem Rady Europejskiej w Biarritz.<sup>53</sup>

Główne osie sporów.

Jednym z podstawowych sporów przewijających się podczas prac konwentu była kwestia mocy prawnej Karty. Kolejnym elementem były relacje karty wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ECHR). Hiszpania, Portugalia, Grecja i Włochy stały na

---

<sup>52</sup> Lindfeld M. (2001) The implications of the proposed EU Charter of Fundamental Rights. A political declaration or a legally binding instrument? Abo Akademi University str. 18 (przypis)

<sup>53</sup> Ibidem str. 24-25

stanowisku autonomności karty. Z kolei Wielka Brytania, Szwecja, Irlandia oraz Holandia uważały, iż słownictwo powinno jak najpełniej używać zwrotów zastosowanych w ECHR, Europejskiej Karcie Socjalnej oraz orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.<sup>54</sup> Roman Herzog stał na stanowisku, iż sprawa ta powinna być rozważana według zasady ‘case by case’ i jego metodykę zastosowano.

Spór dotyczył także zakresu kompetencji UE w odniesieniu do ochrony praw podstawowych oraz zakresu zastosowania karty wobec państw członkowskich. Dyskusja ta powróciła w czasie obrad drugiego konwentu, gdy zajmował się kwestią włączenia Karty do Traktatu Konstytucyjnego. Po dwóch stronach dyskusji w sprawie włączenia praw socjalnych stała Francja i Wielka Brytania. We wrześniu rozgorzał spór w sprawie odwołania do tradycji chrześcijańskiej na linii Europejska Partia Ludowa (przede wszystkim przedstawiciel CSU – Ingo Friedrichem), a rządem francuskim (Guy Braibant). Niewątpliwie jednak istniało wiele osi podziałów, a pełny ogląd sytuacji komplikuje fakt, że najpełniejszy opis Konwentu, został napisany przez Francuzkę. Głębsza analiza tych kwestii wymagałaby zapoznania się z samą trudną materią praw podstawowych, co wykracza poza ramy tematyczne tej pracy.

W trakcie prac konwentu złożono 355 dokumentów (contributions): 100 od członków oraz 255 przekazanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.<sup>55</sup> Łącznie złożono 1054 poprawki, z tego 606 dotyczących praw obywatelskich i politycznych oraz 448 w sprawie praw ekonomicznych i socjalnych.

Na uwagę zasługuje fakt wytworzenia się pewnego ‘ducha zespołowego’ oraz entuzjazmu wobec instrumentu, który dla wielu członków konwentu posiadał status konstytucyjnego. Członkowie konwentu pragnęli zademonstrować swoją skuteczność oraz wagę jaką przywiązywali wobec swojej misji.<sup>56</sup> Świadczyć o tym może także podniesienie rangi ‘ciała’ do szczytnego miana ‘konwentu’. Nosiło to jawne odwołanie do demokratycznego forum, w którym otwarcie dyskutuje się sprawy.

Radzie Europejskiej wobec sukcesu konwentu pozostawały jedynie dwie opcje: przyjąć lub odrzucić dokument. Trudno byłoby jej dokonać arbitralnych zmian w dokumencie będącym rezultatem prawie rocznych prac. W Biarritz na wniosek Wielkiej Brytanii szybko uzgodniono, iż Karta nie uzyska statusu prawnego, jednakże nie rozwiązywało to wszystkich kwestii. Stała się ona wobec tego jednym z kluczowych elementów tzw. deklaracji post-nicejskiej. Sam konwent zaś przeszedł do historii jako nowa możliwa formuła dochodzenia do kompromisowego rezultatu. Legenda ta urosła szczególnie w zderzeniu z rzeczywistością negocjacji konferencji w Nicei oraz oczekiwaniom obudzonym przemówieniem Joschki Fischera.

---

<sup>54</sup> ibidem str. 25

<sup>55</sup> ibidem str. 25

<sup>56</sup> Deloche-Gaudez str.14