

V. PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ – PRACE KONWENTU EUROPEJSKIEGO

SPRAWOZDANIE Z PRAC KONWENTU
EUROPEJSKIEGO PRZEDSTAWIONE PRZEZ
PRZEWODNICZĄCEGO VALÉRY'EGO
GISCARDA D'ESTAING RADZIE EUROPEJSKIEJ
W KOPENHADZE*

12 grudnia 2002 r.

Po Sewilli w czerwcu i Brukseli 24 października powinienem Państwu przedstawić dziś „ustne sprawozdanie z postępu prac Konwentu Europejskiego”, zgodnie z Deklaracją z Laeken. W ciągu ostatnich tygodni przyspieszyliśmy nasze prace, dzięki czemu możemy wyraźniej nakreślić ich przyszły bieg.

Konwent został wzmocniony dzięki przybyciu nowych osobistości desygnowanych przez rządy Portugalii, Holandii, Irlandii, Niemiec i Francji. Obecnie w Radzie Europejskiej zasiada czterech członków Konwentu.

5 grudnia otrzymaliśmy od Komisji Europejskiej dokument, w którym przedstawia ona swój punkt widzenia na temat przyszłego traktatu konstytucyjnego. Przewodniczący Romano Prodi przedstawił go Konwentowi.

Moje sprawozdanie będzie się składać z trzech punktów: po pierwsze – stan prac, po drugie – wnioski, jakie z tego wynikają i po trzecie – następne etapy pracy Konwentu.

1. Stan prac

Minął etap słuchania, obecnie znaleźliśmy się w zaawansowanym stadium analizy.

Jak wcześniej Państwa informowałem, stworzyliśmy dziesięć grup roboczych.

* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym: <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/6321.pdf>

Niedawno powstała jeszcze jedna, zajmująca się Europą społeczną. Prace grupy roboczej poświęconej zarządzaniu gospodarką, której przewodniczy Klaus Hänsch, spowodowały, że niektórzy członkowie Konwentu wyrazili życzenie, by były one kontynuowane w postaci analiz dotyczących zagadnień Europy społecznej.

Spośród tych jedenastu grup roboczych, osiem przedstawiło swoje sprawozdania na sesjach plenarnych. Dwie grupy („stosunki zewnętrzne” oraz „obrona”) przedstawią sprawozdania 20 grudnia. Grupa do spraw Europy społecznej przedstawi wyniki prac na pierwszym posiedzeniu, w lutym. Zatem do początku lutego 2003 r. wszystkie grupy robocze złożą Konwentowi swoje sprawozdania.

28 października przedstawiłem Konwentowi strukturę przyszłego traktatu konstytucyjnego. Projekt tej struktury został zatwierdzony na sesji plenarnej. Po uzgodnieniach struktura traktatu uzyskała dość ciepłe przyjęcie ze strony prasy.

Jest to jednolity tekst składający się z trzech części:

1. Postanowienia natury konstytucyjnej.
2. Polityka Unii i jej realizacja.
3. Postanowienia końcowe i ciągłość prawna.

Do tekstu zostaną dołączone protokoły, ale będzie ich niewiele.

Wydaje się nieuniknione – nie wdając się w szczegóły problemów redakcyjnych, trudnych do zrozumienia dla opinii publicznej – iż traktat konstytucyjny zastąpi istniejące traktaty. Będzie zatem wymagał – po przyjęciu przez Konferencję Międzyrządową – ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

2. Wyniki prac grup roboczych

W Brukseli przedstawiłem Państwu propozycje złożone przez dwie pierwsze grupy; zostały one zaaprobowane przez Konwent. Propozycje te dotyczą kontroli polityki subsydiarności przez parlamenty narodowe oraz osobowości prawnej Unii Europejskiej.

Jakie są nowe zalecenia?

Po pierwsze, większy udział parlamentów narodowych w życiu Unii. Najpierw jednak należy zapewnić bardziej skuteczną kontrolę działań europejskich rządów poszczególnych państw oraz ich bezpośredni udział w kontroli polityki subsydiarności.

W sprawie udziału parlamentów narodowych zaproponowano dwa rozwiązania, dość zbliżone:

- odwołanie się do metody Konwentu w sprawie ewentualnych zmian instytucjonalnych w przyszłości lub

- stworzenie kongresu narodów europy, w którego skład wchodziłoby, okresowo, parlamentarzysty europejscy oraz proporcjonalna liczba parlamentarzystów narodowych, oprócz przedstawicieli Rady i Komisji. Propozycja ta była różnie oceniana. Chodzi tu o wypełnienie próżni w systemie europejskim, próżni polegającej na braku bezpośredniej komunikacji między europejską debatą polityczną a debatami politycznymi odbywającymi się w poszczególnych krajach. Zjawisko to obserwujemy wszakże codziennie! Debatom tym mógłby przewodniczyć przewodniczący Parlamentu Europejskiego.

Po drugie, Konwent zaproponuje włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatu konstytucyjnego. Treść Karty pozostałaby niezmienną. Wprowadzono by jedynie kilka modyfikacji technicznych, dzięki którym stałaby się ona bardziej przejrzysta pod względem prawnym.

Z drugiej zaś strony istnieje wyraźna tendencja do działań na rzecz przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

[Odpowiedni] zapis w traktacie umożliwiłby Unii przystąpienie do tej konwencji. Decyzja w tej sprawie zostałaby podjęta, a tryb przystąpienia określony, oczywiście przez stosowne instancje.

Co się tyczy zarządzania gospodarką Unii, przestrzegamy istniejącego porozumienia co do aktualnego podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie:

- polityka pieniężna dotycząca euro należy do wyłącznych kompetencji Unii, natomiast
- polityka gospodarcza pozostaje w kompetencjach państw członkowskich.

Konwent nie osiągnął jeszcze porozumienia co do sposobu optymalnej koordynacji polityki gospodarczej.

Jak się wydaje, porozumienie może nastąpić w czterech punktach. Są to:

- uznanie instytucjonalne Eurogrupy, która zostałaby w ten sposób sformalizowana; za tym opowiadała się Komisja;
- ruch na rzecz jednolitego przedstawicielstwa strefy euro w instytucjach monetarnych i finansowych: sprawa ta zasługuje na głębszą analizę, toteż Konwent złoży propozycję w tej dziedzinie;
- cele gospodarcze i społeczne zostałyby określone w traktacie konstytucyjnym;
- nie budzące wątpliwości kompetencje państw członkowskich w dziedzinie podatków, jak to ustalono w traktacie; wyraźne jest jednak zdecydowane poparcie na rzecz tego, aby nowe procedury pozwoliły na postęp w dziedzinie fiskalnej na rzecz osiągnięcia celu, jakim jest zagwarantowanie zrównoważonego funkcjonowania

wspólnego rynku. Niektórzy członkowie Konwentu są zdecydowanie przeciwni temu rozwiązaniu, chociaż wydaje się, że pomysł ten staje się coraz bardziej popularny.

W dziedzinie uproszczenia procedury legislacyjnej i instrumentów działania Unii Konwent przedstawi śmiało, ale wyważone propozycje. Przewidujemy dwa instrumenty legislacyjne: ustawy europejskie zastępujące rozporządzenia oraz europejskie ustawy ramowe zastępujące dyrektywy. W podobny sposób byłyby uproszczone decyzje oraz instrumenty, które nie mają charakteru obligatoryjnego, takie jak zalecenia i opinie. Jeden z artykułów traktatu konstytucyjnego wymieniałby oraz definiował te pięć typów instrumentów Unii.

Procedura współdecydowania stałaby się zasadą ogólną, wraz z odwołaniem się do głosowania większością kwalifikowaną w Radzie. Niektórzy proponują, aby przyjąć zasadę większości państw członkowskich, reprezentujących jednocześnie większość populacji.

Metoda „otwartej koordynacji”, która pozwala państwom członkowskim wspólnie dążyć do wyznaczonych celów, byłaby przedmiotem kodyfikacji.

Ostatni punkt, o którym należy wspomnieć, dotyczy polityki wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości.

Trzeci filar zostałaby zlikwidowany. Ustalono by listę poważnych i transgranicznych przestępstw, która stanowiłaby bazę prawną działań legislacyjnych przyjmowanych w ramach procedury współdecydowania. Wzajemne uznanie orzeczeń sądowych zostałoby potwierdzone w traktacie konstytucyjnym. Działania Europolu oraz Eurojustu byłyby zatwierdzone i skoordynowane.

Oto, jak sądzę, najważniejsze rezultaty dotychczasowych prac oraz zagadnienia, które wymagają dalszej pracy.

3. Zadania na przyszłość

Od końca stycznia 2003 r. zaczynamy wchodzić w fazę wniosków.

Będzie ona mieć dwa aspekty: redagowanie artykułów przyszłego traktatu oraz, przede wszystkim, kwestie instytucjonalne.

Zaczynamy redakcję pierwszych artykułów, tych, które dotyczą wartości i celów Unii, jak również kompetencji Unii. Są to zagadnienie bardzo ważne, jeśli chcemy być zrozumiani i wspierani przez obywateli żądających czytelnego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, ale budzące nikłe zainteresowanie w środowisku specjalistów europejskich.

Artykuły te powinny zostać przedstawione i przedyskutowane w lutym.

Dalej znajdują się artykuły dotyczące procedur oraz instrumentów działania Unii, aby unaocznić ich uproszczenie.

Równocześnie rozpoczniemy prace o charakterze bardziej technicznym, dotyczące drugiej części traktatu, która określa politykę Unii. Chodzi tu o przedstawienie w sposób jasny i spójny polityki już zapisanej w traktatach, której nie zamierzamy zmieniać, lecz tylko uzupełnić ją w niektórych punktach (zarządzanie gospodarką) oraz zharmonizować z postanowieniami konstytucyjnymi z pierwszej części. Dziedziny „wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” oraz „polityka zagraniczna i obronna” będą wymagały nowej redakcji.

W tej pracy o charakterze technicznym pomagać nam będzie grupa ekspertów – prawników, oddanych do naszej dyspozycji przez trzy instytucje Unii.

W końcu – co nie pomniejsza znaczenia tej sprawy – odpowiednio przygotowani i bogatsi o doświadczenia płynące z naszych prac, zajmiemy się funkcjonowaniem oraz uprawnieniami instytucji Unii.

Czas najwyższy, aby debata na ten temat stała się ponownie przedmiotem rozważań w gronie członków Konwentu!

Wchodzimy – *nolens volens* – w pełną pułapek przestrzeń polityki i mediów.

Trzymamy się jednak naszej metody postępowania w sposób spójny i przemyślany.

Na posiedzeniu plenarnym 20 i 21 stycznia rozpoczniemy ogólną debatę nad wnioskami, które wpłynęły do Konwentu.

Następnie przeprowadzimy analizę działania trzech unijnych instytucji: Parlamentu, Rady oraz Komisji, biorąc pod uwagę efekt ilościowy, który wkrótce wpłynie na warunki naszej pracy, ponieważ Rada Europejska – złożona początkowo z 19 członków, a obecnie licząca 32 – zostanie powiększona do 52, a następnie do 56 członków. Również skład Komisji, liczącej obecnie 20 członków, zostanie zwiększony do 25 osób, przy tym liczba komisarzy wyznaczonych przez państwa o największej liczbie ludności zmaleje z 10 do 6.

Ten efekt ilościowy, przypomnijmy, jest bezpośrednią konsekwencją rozszerzenia UE, w sprawie którego zamierzacie Państwo podjąć decyzję. To był właśnie powód, który doprowadził do wynegocjowania Traktatu Nicejskiego oraz powołania naszego Konwentu. Mniej więcej około 1997 r. pojawiły się głosy, zarówno w Parlamencie Europejskim, jak

i gdzie indziej, że przed rozszerzeniem UE należy przeprowadzić reformę.

Co ciekawe, wpływ tego efektu ilościowego na organizację debat oraz tryb podejmowania decyzji w instytucjach unijnych zdaje się być ignorowany w większości, ale nie we wszystkich wnioskach skierowanych do Konwentu. Zupełnie tak, jakby ten temat przerażał i brakowałoby odwagi, aby go podjąć. Pan sam, panie Przewodniczący, ma zamiar poruszyć problem Rady.

Następnie zastanowimy się, czy należy zmieniać wybrane elementy równowagi instytucjonalnej, tak jak to proponują niektórzy członkowie Konwentu.

Przeprowadzimy tę debatę niezwykle ostrożnie, gdyż trójkąt instytucjonalny stworzony przez założycieli jest podstawową cechą budowli zjednoczonej Europy, która odzwierciedla podwójną naturę unii państw i unii narodów. Ci, którzy by o tym zapomnieli, naraziliby na niebezpieczeństwo przyszłość pięknej europejskiej przygody.

Nasze propozycje będą więc miały na celu wzmocnienie stabilności i ciągłości trzech instytucji, przejrzystości, a także działań międzynarodowych Unii.

Na zakończenie, Panie i Panowie, członkowie Rady Europejskiej, spotkam się z Państwem jeszcze tylko dwa razy do czasu zakończenia naszych prac. Dlatego Państwa uwagi są dla mnie bardzo ważne.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w marcu przedstawię Państwu nasze propozycje oraz nasze wątpliwości dotyczące struktury instytucjonalnej zjednoczonej Europy.

Pragnąłbym, aby Państwa reakcje i komentarze pomogły nam wytyczyć drogę ku traktatowi konstytucyjnemu, którego przygotowanie zleciłście nam Państwo jako zadanie do wykonania. Staramy się je wypełnić z dużym zaangażowaniem, wiedząc, że jest to wielka, a zarazem delikatna sprawa.