

WKŁAD FRANCJI I NIEMIEC DO PRAC KONWENTU EUROPEJSKIEGO DOTYCZĄCYCH ARCHITEKTURY INSTYTUCJONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Paryż i Berlin, 15 stycznia 2003 r.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze, które odbyło się kilka tygodni temu, doszło do największego w historii rozszerzenia Unii. Jeśli Unia zamierza zachować jedność i zdolność działania wewnątrz i na zewnątrz, licząc 25 członków – i więcej – musi ona bardziej niż kiedykolwiek się pogłębić.

Chcielibyśmy, by powiodła się reforma instytucji, która powinna odpowiadać trzem stawianym im wymaganiom: jasności, prawowitości i skuteczności. Osiągnięcie tych celów oznacza wzmocnienie w konstytucji europejskiej trójkąta instytucjonalnego (przy zachowaniu równowagi), a także fundamentalną reformę przedstawicielstwa zewnętrznego Unii.

Dlatego jesteśmy usatysfakcjonowani wstępnym projektem traktatu konstytucyjnego, przedstawionego przez przewodniczącego Konwentu Europejskiego. Sądzymy, że tekst ten w pierwszej części powinien dokładnie definiować cele polityki Unii.

Europa jest unią państw, narodów i obywateli. To przesłanie polityczne może się wyrażać instytucjonalnie poprzez ideę federacji państw-narodów.

Chcielibyśmy, by Unia miała jednolitą osobowość prawną oraz silne wspólne instytucje, oparte na odnowionej strukturze, która zakończy erę filarów, zachowując przy tym procedury dostosowane do poszczególnych dziedzin.

Chcielibyśmy, aby obywatele Europy mogli się odnaleźć we wspólnocie wartości i prawa: z tego względu Karta Praw Podstawowych powinna być w całości włączona do przyszłej konstytucji. Inny wstępny warunek to skuteczniejsze rozdzielenie kompetencji Unii i państw członkowskich, zgodnie z zasadami pomocniczej roli Unii w tworzeniu ustawodawstwa i reguły proporcjonalności.

Ufamy, że Konwent przedstawi ambitny traktat konstytucyjny, który powinien zastąpić dotychczas istniejące traktaty. Chcielibyśmy, aby kolejna Konferencja Międzyrządowa zakończyła prace nad konstytucją jak najszybciej, jeśli to możliwe – przed końcem tego roku.

1. Rada Europejska

Jej główne zadania to:

- określanie orientacji politycznych i strategicznych Unii, we współpracy z Komisją;
- definiowanie głównych kierunków polityki zagranicznej oraz wspólnego bezpieczeństwa, również w zakresie obronności.

Tak jak Komisja i Parlament Europejski, Rada Europejska powinna być wyposażona w stabilną prezydenturę. Rozszerzonej Europie niezbędne są ciągłość, stabilność i przejrzystość działań Rady Europejskiej.

Rada Europejska wybiera swojego prezydenta kwalifikowaną większością głosów na pięć lat lub na dwa i pół roku z możliwością odnowienia kadencji. Osoba ta pełni funkcję w pełnym wymiarze czasu podczas obowiązywania mandatu.

Prezydent Rady Europejskiej ma dwa podstawowe zadania:

- przygotowuje, przewodniczy i organizuje prace Rady Europejskiej oraz czuwa nad realizacją decyzji;
- reprezentuje Unię na arenie międzynarodowej podczas spotkań szefów państw i rządów, bez szkody dla kompetencji Komisji i jej przewodniczącego, zważywszy, że kierowanie polityką zagraniczną i wspólną obronnością z zasady spoczywa na europejskim ministrze spraw zagranicznych.

2. Komisja Europejska

Skoro Europa staje się dzięki rozszerzeniu bardziej różnorodna, traktat konstytucyjny powinien umacniać Komisję Europejską w jej roli podstawy konstrukcji europejskiej, strażniczki traktatów oraz reprezentowania ogólnego interesu europejskiego.

Komisja ma prawo inicjatywy, co jest zgodne z procedurami przewidzianymi w traktatach.

Jej zadaniem jest wdrażanie prawodawstwa przyjętego przez Parlament Europejski i Radę, a także nadzór i kontrola nad realizacją decyzji Rady przez państwa członkowskie. Wymaga to radykalnego uproszczenia procedur komitologii. Aby móc sprostać odpowiedzialności politycznej, komisarze nadzorują dyrekcje generalne.

W dziedzinie polityki gospodarczej rola Komisji powinna zostać wzmocniona, zwłaszcza w kwestii nadzoru nad Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, poprzez możliwość stwierdzenia istnienia bądź ryzyka zaistnienia nadmiernego deficytu finansów publicznych.

Legitymizacja Komisji powinna być zagwarantowana w taki sposób, by nie wpływało to na jej niezależność i autonomię. Jej mianowanie, podob-

nie jak przewodniczącego, powinno nastąpić w dzień po wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wybór przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski następuje kwalifikowaną większością głosów, a zatwierdza go Rada Europejska, także kwalifikowaną większością.

Przewodniczący Komisji konstituuje kolegium, uwzględniając równowagę geograficzną i demograficzną. Przewodniczący Komisji może w kolegium ustalić podział na komisarzy sektorowych i komisarzy odpowiedzialnych za specyficzne role i misje, przy sprawiedliwym systemie rotacji. Po zaaprobowaniu przez Parlament Europejski członkowie Komisji są nominowani przez Radę kwalifikowaną większością głosów.

Przewodniczący Komisji nadaje jej pracom kierunek polityczny.

Komisja jest politycznie odpowiedzialna i przed Parlamentem Europejskim, i przed Radą Europejską.

3. Parlament Europejski

Parlament Europejski sprawuje wraz z Radą władzę ustawodawczą. Każdemu rozszerzeniu zakresu głosowania większościowego w Radzie musi automatycznie towarzyszyć współdecydowanie Parlamentu Europejskiego.

Niemcy i Francja życzą sobie, aby procedura budżetowa została usprawniona i uproszczona oraz by przemyśleć warunki, według których Parlament Europejski będzie decydował o całości lub części przychodów budżetowych, bez powiększania ogólnego obciążenia fiskalnego.

4. Rada Ministrów

Rada Ministrów, która wraz z Parlamentem Europejskim opracowuje ustawy europejskie, będzie wykonywać zwiększone obowiązki operacyjne – zwłaszcza w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – które wymagają bardziej stabilnego kierownictwa.

Musi się ona skoncentrować na najważniejszej kwestii: decyzje podejmowane przez Radę powinny dawać Komisji i państwom członkowskim szeroką możliwość wdrażania i sprawowania władzy wykonawczej.

Rada powinna być skuteczna: decyzje powinny być podejmowane, z reguły, kwalifikowaną większością głosów.

Aby działania Rady były bardziej widoczne i zrozumiałe, powinno się w jej działaniu rozdzielić zadania operacyjne od ustawodawczych. W pierwszym przypadku metody pracy powinny promować skuteczność i szybkość podejmowania decyzji; w drugim zaś debaty Rady są publiczne, a decyzje powinny być z reguły podejmowane w procedurze współdecydowania wraz z Parlamentem Europejskim.

Warunki przewodnictwa w Radzie Ministrów zmieniają się w zależności od domeny działania. I tak, Radą ds. Ogólnych kieruje sekretarz generalny Rady; Radzie Relex (Rada ds. Stosunków Zewnętrznych) przewodniczy europejski minister spraw zagranicznych; Rada ECOFIN (Rada ds. Gospodarki i Finansów), Eurogrupa i Rada ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wybierają przewodniczących na dwa lata spośród swych członków. Przewodniczenie innym formacjom Rady powinno być tak zorganizowane, by zapewnić w nim jak największy udział wszystkich państw członkowskich, z uwzględnieniem zasady egalitarnej rotacji.

5. Zewnętrzne działania Unii

Aby Europa była silna i wiarygodna na światowej scenie politycznej, jej możliwości operacyjne, finansowe i personalne powinny odpowiadać woli politycznej. Ten wymóg koherencji zakłada, że funkcje wysokiego przedstawiciela i komisarza odpowiedzialnego za sprawy zewnętrzne sprawuje ta sama osoba: europejski minister spraw zagranicznych.

Jego rolę wzmacnia aktualna sytuacja: ma on prawo do inicjatywy formalnej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz przewodzi Radzie Ministrów, odpowiedzialnej za kontakty zewnętrzne i obronność.

Rada Europejska mianuje europejskiego ministra spraw zagranicznych kwalifikowaną większością głosów, w uzgodnieniu z przewodniczącym Komisji Europejskiej. Europejski minister spraw zagranicznych uczestniczy z urzędu i jako członek Komisji o specjalnym statusie w posiedzeniach Komisji. Komisja nie podejmuje decyzji w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

W dziedzinie polityki zagranicznej i wspólnego bezpieczeństwa decyzje podejmuje się z zasady kwalifikowaną większością głosów, ale decyzje, które pociągają za sobą implikacje bezpieczeństwa i obrony, są podejmowane jednogłośnie. Jeśli jedno z państw członkowskich powołuje się na narodowy interes, sprzeciwiając się jakiejś decyzji, wówczas europejski minister spraw zagranicznych ma za zadanie opracować, wraz z przedstawicielem tego państwa, stosowne rozwiązanie. Jeżeli się to nie powiedzie, przewodniczący Rady Europejskiej podejmuje się tej samej misji; jeśli po raz kolejny nie zostanie znalezione rozwiązanie, Rada Europejska musi podjąć decyzję kwalifikowaną większością głosów.

Europejskiego ministra spraw zagranicznych wspiera służba dyplomatyczna, łącząca ogólny kierunek stosunków zewnętrznych Komisji z jej polityką zagraniczną. Politykę tę tworzy Sekretariat Rady i urzędnicy delegowani przez państwa członkowskie i Komisję. Europejska służba dyplomatyczna funkcjonuje w ścisłej współpracy ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Istniejące delegatury Komisji zostają

przekształcone w delegatury Unii Europejskiej. Projekt ten umożliwia powstanie dyplomacji europejskiej.

Zasadne jest, by wszystkie państwa członkowskie Unii uczestniczyły w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, jednakże przyjmuje się, że w pewnych sytuacjach nie wszystkie państwa członkowskie będą skłonne do uczestniczenia we współpracy, bądź też nie będą w stanie sprostać tym zadaniom. W takich przypadkach państwa współpracujące będą stosowały instrumenty wzmocnionej współpracy w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

6. Parlamenti narodowe

Parlamenti narodowe powinny aktywniej uczestniczyć w opracowywaniu i kontrolowaniu decyzji Unii Europejskiej: są one pomostem między obywatelami Unii i dają poczucie przynależności do rodziny europejskiej. Tego wymaga demokracja.

Parlamenti narodowe zajmują się kontrolą zasad pomocniczego charakteru legislacji unijnej poprzez zastosowanie mechanizmu „wczesnego alarmu”.

Parlamenti narodowe uczestniczą w przyszłych reformach traktatów w Konwencie Europejskim.

Rozwija się dialog między parlamentarzystami europejskimi i deputowanymi parlamentów narodowych, bez tworzenia specjalnych nowych instytucji, tak jak to ma miejsce w czasie corocznej debaty o stanie Unii (...). Spotkaniom, które odbywałyby się w Strasburgu, przewodniczyłby przewodniczący Parlamentu Europejskiego.