

Anna Mojsiej

Jaka ma być przyszłość Europy?

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 11, 5-19

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNA MOJSIEJ

JAKA MA BYĆ PRZYSZŁOŚĆ EUROPY?

W ostatnim czasie coraz częściej pojawia się koncepcja przekształcenia obecnej Unii Europejskiej w federację państw narodowych. Będzie to prawdopodobnie ściśle związane ze sposobem definiowania suwerenności, a nawet z podziałem suwerenności między zmodyfikowaną Unię Europejską a państwa narodowe.¹

Zdaniem J.Fischera dogłębna reforma instytucji europejskich powinna wiązać się z przejściem od związku państw do pełnej parlamentaryzacji w postaci Federacji Europejskiej – byłby to więc powrót do koncepcji Roberta Schumana sprzed 50-u lat. W konsekwencji – parlament europejski i europejski rząd powinny sprawować faktyczną władzę ustawodawczą i wykonawczą w granicach federacji, która powinna być powołana na podstawie traktatu konstytucyjnego.

Traktat konstytucyjny powinien regulować wszystkie podstawowe zasady funkcjonowania federacji, prawa człowieka i obywatela, zasady podziału władzy pomiędzy poszczególne instytucje Unijne, a przede wszystkim zakres kompetencji Unii Europejskiej (federacji) i państw członkowskich. Jasny podział kompetencji powinien przekazać federacji podstawowe elementy suwerenności, ale tylko te, które bezwarunkowo muszą być regulowane na poziomie europejskim. Pozostałe kompetencje pozostałyby w gestii państw członkowskich. Podstawową ideą jest bowiem, aby federacja była zdolna do działania, przejrzysta i zrozumiała dla obywateli, całkowicie suwerenna, a jednocześnie bazująca na istotnym udziale państw narodowych – członków federacji. W ten sposób przezwyciężony zostałby tzw. deficyt demokracji, z którym mamy do czynienia w obecnej Unii Europejskiej.

O rzeczywistym sfinalizowaniu procesu integracji europejskiej (federacji europejskiej) można mówić jedynie wówczas, jeśli nastąpi to na zasadzie podziału suwerenności między federacją europejską a państwami narodowymi. Zdaniem J. Fischera stanowi to właśnie istotę subsydiarno-

¹ Zob. na ten temat interesujące rozważania Joschki Fischera w trakcie wykładu (*Od związku państw do federacji – rozważania na temat finalizacji integracji europejskiej*), wygłoszonego 12 maja 2000r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie – tekst wykładu w „Gazecie Wyborczej” z dnia 25.05.2000r.

ści. Państwa narodowe nadal będą istnieć i zachowają na płaszczyźnie europejskiej znacznie mocniejszą pozycję, jaką mają np. kraje związkowe w Niemczech. W przyszłej federacji zasada subsydiarności będzie miała zatem rangę zasady konstytucyjnej.

Powołanie federacji państw narodowych będzie się musiało wiązać przede wszystkim z modyfikacją zasad funkcjonowania europejskiego parlamentu. Musi on w przyszłości reprezentować „podwójną Europę” - państwa narodowe i obywatele Europy. Wydaje się, iż jest to możliwe wyłącznie przy dwuizbowej strukturze parlamentu europejskiego. Jedna izba skupiać będzie deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych, przy czym deputowani ci będą musieli być zarazem posłami parlamentów narodowych. Takie rozwiązanie umożliwi uniknięcie konfliktów między parlamentami narodowymi i parlamentem europejskim. Druga izba mogłaby natomiast składać się z przedstawicieli państw narodowych, np. powoływanych analogicznie do wyboru członków niemieckiego Bundestratu.

Drugą, niezbędną konsekwencją powstania federacji państw narodowych, będzie z pewnością powołanie europejskiej władzy wykonawczej. Na obecnym etapie prac nad projektem federacji nie dokonano jednak jeszcze rozstrzygnięcia pomiędzy opcją wyłonienia tego organu z rządów narodowych, a opcją powszechnego wyboru prezydenta, który posiadałby szerokie uprawnienia wykonawcze.

Omówiona wyżej koncepcja rozwoju Unii Europejskiej wzbudziła oczywiście różnorodne komentarze. Jednym z zarzutów było np. pozostawienie na uboczu konstytucjonalizacji traktatów, dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości przy milczącym poparciu europejskich gremiów politycznych, jak też demokratycznej ewolucji, jaka zaszła w instytucjach unijnych od momentu powstania Wspólnot Europejskich². Innym zarzutem wobec koncepcji J. Fischera jest upodabnianie się Unii do państwa - „byłoby rzeczą więcej, niż ironiczną, gdyby ustrój, powołany do życia jako środek zapobiegania nadużyciom państwowości wykonał obrót o 360 stopni i ostatecznie przekształcił się w twór ponadpaństwowy. Byłoby rzeczą równie ironiczną, gdyby etos, w którym odrzuca się nadużycie istnienia granic państw narodowych, dał początek ustrojowi, stwarzającemu takie same możliwości nadużyć”³.

² Zob. Baquero Cruz: *Whiter Europe ... and When? Citizen Fischer and the European Federation*, cyt. za J.M.de Areiza: *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej* (w:) *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E.Popławskiej, Warszawa 2000, s. 78.

³ J.H.H.Weiler: *Does Europe Need a Constitution*, cyt za j.w.

W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań, na uwagę zasługują postanowienia Deklaracji w sprawie przyszłości Unii, dołączonej do Traktatu Nicejskiego.⁴ W myśl punktu 3 Deklaracji, po utorowaniu drogi ku poszerzeniu, powinna być podjęta bardziej wnikliwa i szeroko zakrojona debata nad przyszłością Unii Europejskiej. W 2001 pod przewodnictwem szwedzkim i belgijskim, we współpracy z Komisją i Parlamentem Europejskim, powinny odbyć się dyskusje z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, tj. przedstawiciele parlamentów krajowych oraz opinii publicznej (m.in. przedstawiciele polityki, gospodarki i środowisk uniwersyteckich). Po sprawozdaniu z sesji w czerwcu 2001r., w Göteborgu, Rada Europejska podczas sesji w Laeken/Brukseli, w grudniu 2001r. uzgodni deklarację, zawierającą odpowiednie inicjatywy, służące kontynuacji tego procesu (pkt. 4 Deklaracji).

Dyskusja nad procesem zmian w zakresie charakteru i kompetencji Unii Europejskiej (w myśl punktu 5 Deklaracji) powinna skupić się na takich zagadnieniach, jak:

- ustalenie, a następnie utrzymanie dokładniejszego podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności;
- status ogłoszonej w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
- uproszczenie Traktatów, nie powodujące zarazem zmiany ich treści, mające na celu zwiększenie ich przejrzystości i zrozumiałości;
- rola parlamentów krajowych w architekturze europejskiej.

Na uwagę zasługuje również, iż Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, która uchwaliła w Nicei Deklarację w sprawie przyszłości Unii, uznała potrzebę ulepszenia i trwałego zagwarantowania legitymacji demokratycznej, jak też przejrzystości Unii oraz jej instytucji, celem przybliżenia ich obywatelom państw członkowskich. W związku z powyższym, dla przeprowadzenia ustalonych zamierzeń, postanowiono zwołać w 2004r. nową Konferencję Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich.

W doktrynie⁵ wskazuje się na trzy możliwe sposoby ustanowienia konstytucji europejskiej. Pierwszy - w drodze traktatowej. Idea ta zasadza się na koncepcji, lansowanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości,

⁴ Pełny tekst Deklaracji (w:) *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 15 lutego 2001r.

⁵ R.Arnold: *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, "Państwo i Prawo" nr 7/2000, s. 37-38.

iz traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich i Unii (z uwagi na ich fundamentalny charakter) już obecnie tworzą tzw. prawo konstytucyjne (w szerszym znaczeniu). Postanowienia tych traktatów mają znaczenie fundamentalne, ponieważ dotyczą struktury organizacji, które powołują. Podobny charakter mają również tzw. zasady ogólne prawa wspólnotowego, szczególnie dot.: bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego i jego pierwszeństwa w kolizjach przed prawem narodowym państw członkowskich, ochrony praw zasadniczych. Jeśli przyjmujemy traktatową metodę ustanowienia konstytucji europejskiej, oznaczać to będzie zarazem konieczność włączenia do tegoż traktatu wszelkich zasad, funkcjonujących obecnie w sposób niepisany.

Druża możliwość to „rzeczywiste” rozwiązanie konstytucyjne - przez powstanie całościowego dokumentu (względnie rozwiązania częściowego w postaci europejskiej karty praw zasadniczych). Przygotowaniem tekstu takiego dokumentu powinien zająć się zespół, składający się z przedstawicieli państw członkowskich oraz organów unijnych (wydaje się, że do tej koncepcji nawiązano w Deklaracji w sprawie przyszłości Unii, o której była mowa wyżej, z pewnymi jednak elementami „trybu Traktatowego”). W tym rozwiązaniu główna rola przypadłaby jednak narodom państw członkowskich, jako nosicielom wspólnej władzy, nadającej konstytucję.

Trzecia teoretyczna możliwość to powzięcie przez np. Parlament Europejski odpowiedniej rezolucji. W ten sposób przyjęto by jednak jedynie polityczną deklarację, której skutki prawne w stosunku do organów zależałyby od tego, czy dobrowolnie poddały się one jej postanowieniom.

Konstytucja europejska (jeżeli oczywiście zostanie przyjęta) w swej treści przejmie z pewnością obecnie obowiązujący porządek zasad podstawowych.⁶ Można uznać, iż pierwszym krokiem w kierunku powstania konstytucji europejskiej,⁷ w kontekście postanowień Deklaracji w sprawie przyszłości Unii, było uchwalenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.⁸ Karta zawiera prawa zasadnicze (gwarancja „istoty” praw i wolności oraz zasada proporcjonalności), przyjmujące orientację Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W Preambule Karty Praw Podstawowych wskazano m.in. iż potwierdza ona „z właściwym uwzględnieniem uprawnień i zadań Wspólnoty i Unii oraz zasady subsydiarności, prawa wynikające zwłaszcza z konstytucyjnych tradycji i zobowiązań międzynarodowych i wspólnych państwom członkowskim, traktatu o Unii Europejskiej,

⁶ H. Suchocka: *Jaka konstytucja dla rozszerzającej się Europy?* (w:) *Konstytucja dla rozszerzającej się...*, s.22 i nast.

⁷ *Ibidem*, s. 29 i nast.

⁸ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.

traktatów wspólnotowych, europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, kart społecznych, przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Korzystanie z tych praw obejmuje odpowiedzialność i obowiązki wobec innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych generacji. Unia uznaje więc wymienione poniżej prawa, wolności i zasady.”

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczy bardzo szerokiej gamy zagadnień:

- godności człowieka i związanego z nią np. zakazu tortur, czy niewolnictwa;
- szeroko rozumianych wolności, w tym np. ochrony danych osobowych;
- równości, w tym również praw dziecka;
- solidarności, w tym np. prawa pracownicze, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, ochrona zdrowia, środowiska i konsumentów;
- prawa obywateli, np. prawa wyborcze, prawo dostępu do dokumentów, prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i wnoszenia skarg do Ombudsmana i inne prawa, wynikające z posiadania obywatelstwa europejskiego;
- wymiar sprawiedliwości, w tym takie kanony, jak np. prawo do rzetelnego procesu, domniemanie niewinności, czy prawo do obrony.

Powstanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej jest niewątpliwie kolejnym dowodem, iż rozwój Wspólnot Europejskich zmierza od organizacji czysto gospodarczej do struktury politycznej, mającej własną *sui generis* konstytucję. Nie należy jednak zapominać, iż jak na razie przynajmniej Karta ma charakter wyłącznie *soft law*, a wpływ jej standardów na proces stanowienia i wykonywania prawa wspólnotowego zależy od jej proklamacji przez poszczególne organy unijne.⁹

Kolejnym krokiem na drodze ku konstytucji europejskiej stało się uchwalenie, na szczycie Rady Europejskiej w Laeken, Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej.¹⁰ Projekt tej deklaracji przygotowany został przez przewodniczącego spotkaniu na szczycie w Laeken premiera Belgii Guy'a Verhofstadt'a. W założeniu miał to być projekt kluczowego

⁹ Zob. R. Wieruszewski: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej*, (w:) *Konstytucja dla rozszerzającej się...*, s. 61-63.

¹⁰ Aneks nr 1 do konkluzji Rady Europejskiej - Laeken 14-15.12.2001r - wybrana wersja językowa konkluzji Rady Europejskiej dostępna na stronie internetowej: www.europa.eu.int/index_en.htm/council/off/conclu/indexs.

dokumentu, który zapoczątkuje głęboką reformę Unii Europejskiej. Deklaracja ta miała bowiem nakreślić skalę zmian, jakie powinny zostać wpisane w nowym traktacie Unii, który powstanie w 2004r.

Projekt deklaracji z Laeken, przygotowany przez belgijskiego premiera, składał się z trzech części. Pierwsza z nich („Europa na rozdrożu”) wskazywała obraz obecnej Unii Europejskiej, w której - zdaniem autora projektu - występuje „kryzys tożsamości”, „brak zaufania obywateli Unii do jej organów”, „niezrozumienie procedur”, „deficyt demokracji”.

W drugiej części deklaracji zawarto propozycje wyjścia z kryzysu Unii Europejskiej. Po pierwsze - zaproponowano tu precyzyjne oddzielenie funkcji legislacyjnych oraz wykonawczych organów Unii. W konsekwencji Komisja miałaby zostać przekształcona w unijny rząd - posiadający całość funkcji wykonawczych w ramach Unii. Władzę legislacyjną posiadałby wyłącznie Parlament Europejski - w zmodyfikowanym składzie. Organ ten miałby się powiększyć o drugą izbę, którą tworzyłaby dotychczasowa Rada (funkcja stanowienia prawa byłaby odtąd jej jedyną funkcją). Poza tym - w projekcie deklaracji likwiduje się dotychczasowy podział na trzy filary Unii Europejskiej, a w konsekwencji - ujednotolica się uprawnienia poszczególnych organów w całej Unii (np. Komisja byłaby organem wykonawczym zarówno w odniesieniu do Wspólnot Europejskich, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak też współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych).

Pewne propozycje belgijskiego projektu deklaracji z Laeken dotyczyły również organizacji poszczególnych instytucji unijnych, jak też kompetencji państw. Jednym z istotnych postulatów była np. likwidacja obecnego rotacyjnego systemu sześciomiesięcznego przewodniczenia Unii przez poszczególne państwa członkowskie (przewodniczenie Radzie, które rzutuje na pracę pozostałych organów). Alternatywą dla obecnego systemu miał być bezpośredni wybór przewodniczącego Komisji (na pięcioletnią kadencję), którego funkcja odpowiadałaby „unijnemu premierowi”. Belgijski projekt ograniczał również prawo weta państw członkowskich Unii w tak istotnych sprawach, jak regulacje podatkowe, czy też budżet wspólnotowy. Kolejną propozycją było wreszcie wypracowanie mechanizmów, sprzyjających przekształceniu istniejących obecnie krajowych partii politycznych w partie ogólnowspólnotowe.

Trzecia część projektu przedstawionego w Laeken przez Guy'a Verhofstadt'a koncentrowała się na opracowaniu konstytucji Unii Europejskiej, w której m.in. dokonany zostałby precyzyjny podział kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie. Projekt zakładał powołanie specjalnego konwentu, którego zadaniem będzie przygotowanie projektu unijnej konstytucji. Prace konwentu przewidziano na czas: marzec 2002r. -

czerwiec 2003r. W skład konwentu mieliby wejść: przedstawiciele państw członkowskich (po jednym przedstawicielu rządu oraz po dwóch parlamentarzystów krajowych), 16 posłów Parlamentu Europejskiego, przedstawiciel Komisji oraz przedstawiciele obecnych państw kandydujących do członkostwa w Unii (w takich samych proporcjach, jak obecna „15”). Pozycja przedstawicieli państw członkowskich i kandydujących do członkostwa byłaby jednak zróżnicowana - reprezentanci państw kandydackich uczestniczyliby w obradach konwentu, bez prawa weta w głosowaniu nad ostateczną wersją poszczególnych fragmentów projektu konstytucji. Wypracowany przez konwent projekt konstytucji Unii miałby zostać ostatecznie zaaprobowany przez konferencję międzyrządową przedstawicieli wszystkich państw członkowskich, której zebranie przewiduje się na przełom roku 2003 i 2004.

Belgijski projekt deklaracji końcowej szczytu w Laeken nie uzyskał znacznego poparcia (za propozycjami Belgii opowiedziały się w zasadzie tylko Niemcy). Francja i Wielka Brytania dość sceptycznie oceniły projekt, zwłaszcza w części pierwszej (zbyt negatywna ocena obecnego kształtu integracji europejskiej) oraz drugiej (zbyt daleko idące propozycje zmian instytucjonalnych). W trzeciej części projektu deklaracji - akceptując samą ideę stworzenia unijnej konstytucji - skrytykowano proponowaną procedurę przygotowania jej projektu. Główny postulat modyfikacji dotyczył pozycji konwentu oraz międzyrządowej konferencji państw członkowskich. Zdaniem Francji, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, Konwent miałby jedynie przygotować ogólne założenie projektu konstytucji Unii, natomiast sam projekt miałby zostać opracowany na międzyrządowej konferencji, gdzie przedstawiciele państw członkowskich dysponowałiby prawem weta wobec propozycji rozwiązań.

Ostatecznie przyjęta „Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej” stanowi załącznik (Aneks nr 1) do dokumentu końcowego Rady Europejskiej (tzw. *Presidency conclusions*). Deklaracja składa się (jak zapowiadano w projekcie) z trzech zasadniczych części: zwięzłego omówienia obecnego stanu zaawansowania procesu integracyjnego w ramach Unii Europejskiej (część tę zatytułowano „Europa na rozdrożu”), wskazania rozwiązań, wymagających zmiany w kontekście ewolucji w ramach Unii („Wyzwania i reformy w odnowionej Unii”) oraz regulacji, dotyczących Konwentu, który zajmie się przygotowaniem projektu „konstytucji Unii Europejskiej”, o którym ostatecznie zadecydują państwa członkowskie na konferencji międzyrządowej, która przewidziana jest na rok 2004 („Powołanie konwentu na temat przyszłości Europy”).

W pierwszej części deklaracji z Laeken nawiązano do genezy procesu integracji europejskiej. Przypomniano, iż u jego podstaw legły m.in. skutki

obu wojen światowych dwudziestego stulecia i osłabienie pozycji Europy w świecie, które zrodziły przekonanie, iż tylko trwały pokój oraz współpraca mogą zapewnić realizację idei silnej, zjednoczonej Europy.

Twórcy Deklaracji zwrócili uwagę na ewolucję idei integracyjnej - od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Unii Europejskiej, od wspólnego rynku towarowego do wspólnej waluty dla 300 mln obywateli europejskich. Przypomniano również pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego sprzed 20 lat, które wzmocniły demokratyczną legitymację Wspólnoty oraz wszystkie kolejne "pozaekonomiczne" przedsięwzięcia ostatnich 10 lat, takie jak: budowa unii politycznej, ustanowienie współpracy w zakresie polityki społecznej, zatrudnienia, azylu, imigracji, policji, wymiaru sprawiedliwości itd. W tym kontekście w deklaracji stwierdzono, że Unia Europejska jest przedsięwzięciem, które zakończyło się sukcesem: od ponad pół wieku w Europie panuje pokój, obok Ameryki Płn. i Japonii, Unia należy do najzamożniejszych części świata, zaś w konsekwencji stosowania zasady solidarności w regionach najslabiej rozwiniętych znacznie podniósł się poziom życia mieszkańców.

W deklaracji podkreślono jednocześnie, że obecnie - po pięćdziesięciu latach - Unia "stoi na rozdrożu" i powinna zdefiniować swoje dalsze istnienie. Czekają ją wkrótce m.in. przyjęcie ponad 10 nowych państw członkowskich i zakończenie powojennego podziału w Europie. Podkreślono, iż Europę czekają dwa demokratyczne wyzwania: po pierwsze - musi nastąpić przybliżenie instytucji europejskich do obywatela, po drugie - zwiększeniu musi ulec oddziaływanie Unii na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w obliczu procesów globalizacyjnych oraz ataków terrorystycznych z 11 września 2001r. Jeszcze raz podkreślono przy tym, iż Unia jest otwarta tylko dla państw, które przestrzegają takich wartości, jak demokracja, prawa człowieka, wolne wybory, ochrona mniejszości i przestrzeganie prawa.

Sporo uwagi poświęcono w deklaracji oczekiwaniom obywateli Unii Europejskiej. Podkreślono, iż wśród ogólnego poparcia dla celów Unii, codzienne działanie jej instytucji nie zawsze jest pozytywnie postrzegane. Główne zarzuty dotyczą ociążałości organów, niewystarczającej skuteczności oraz otwartości na oczekiwania obywatela. Poza tym wśród postulatów obywatelskich wymieniono: zwiększenie pozycji Unii w gwarantowaniu sprawiedliwości i bezpieczeństwa, skuteczność akcji przeciwko międzynarodowej przestępczości, kontrola migracji, polityki azylowej oraz w sprawach uchodźców, walkę z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, wspólne akcje w dziedzinie ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz bezpieczeństwa żywności. Poza tym zwró-

cono uwagę na powszechne postrzeganie Unii jako zbyt zbiurokratyzowanej.

Druga część Deklaracji z Laeken stanowi katalog zagadnień, wymagających podjęcia w debacie nt. przyszłości Unii Europejskiej. Zwrócono tu uwagę na trzy podstawowe wyzwania, stojące przed Unią: jak przybliżyć unijne cele i instytucje obywatelom, zwłaszcza młodym, jak mają funkcjonować politycy oraz europejska przestrzeń polityczna w rozszerzonej Europie oraz jak przekształcić Unię w czynnik stabilizujący, model w nowym, wielobiegunowym świecie. Dla sprostania tym wyzwaniom powinno się przedsięwziąć różnorakie działania. W celu ich określenia, twórcy deklaracji postawili szereg szczegółowych pytań, zaś debata nad odpowiedziami na nie będzie zadaniem Konwentu, przygotowującego przyszłą „konstytucję europejską”.

Pierwsza grupa problemowa dotyczy podziału oraz definicji kompetencji w Unii Europejskiej. W tym zakresie postawione pytania dotyczą m.in. kwestii, jak podzielić kompetencje, aby ten podział był przejrzysty, mianowicie:

- czy możliwe jest wprowadzenie bardziej czytelnego podziału trzech rodzajów kompetencji: wyłącznych (ekskluzywnych) kompetencji Unii, kompetencji państw członkowskich oraz kompetencji mieszanych państw i Unii;
- na którym poziomie (krajowym, czy wspólnotowym) kompetencje wykonywane są najbardziej efektywnie;
- jak należy stosować zasadę subsydiarności;
- czy należy (oraz z jakimi konsekwencjami) wprowadzić jasną zasadę, iż wszelkie kwestie, nie należące - na mocy Traktatów - do kompetencji organów unijnych, leżą w sferze wyłącznych kompetencji państw członkowskich.

Kolejna grupa postawionych pytań ma na celu uzyskanie odpowiedzi, czy obecny podział kompetencji wymaga reorganizacji. W szczególności:

- w jaki sposób można zapewnić należyte uwzględnianie oczekiwań obywateli;
- jaka misja ma przyświecać Unii Europejskiej, a które zadania powinny być pozostawione państwom członkowskim;
- jakie poprawki powinny być wprowadzone do traktatów założycielskich w odniesieniu do poszczególnych polityk (np. w kontekście konieczności wypracowania bardziej spójnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obrony oraz skuteczniejszych działań w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, koordy-

nacji polityki gospodarczej, społecznej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa żywności);

- czy bieżące administrowanie i implementacja polityki unijnej powinny należeć do państw członkowskich i, tam, gdzie przewidują to konstytucje narodowe, do regionów;
- wreszcie - czy należy ustanowić system gwarancji, że sfery kompetencji państw, bądź regionów nie będą naruszane ze strony unijnej.

W tej grupie zagadnień twórcy Deklaracji zastanawiali się również:

- w jaki sposób zapewnić, że zmieniony podział kompetencji nie doprowadzi do „pełzającego” wzrostu kompetencji unijnych (a tym samym do naruszenia wyłącznych kompetencji państw członkowskich, bądź regionów), a z drugiej strony - do wstrzymania dynamiki procesu integracyjnego;
- czy w kontekście konieczności elastycznego reagowania Unii na nowe wyzwania oraz rozszerzania aktywności na nowe obszary istnieje konieczność zmiany artykułów 95 i 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dotyczących tzw. dodatkowych kompetencji Wspólnoty).

Kolejna grupa problemów, na które zwrócono uwagę w Deklaracji dotyczy uproszczenia instrumentów prawnych Unii. Kluczowym pytaniem, które sformułowano, jest - czy należy precyzyjniej zdefiniować poszczególne instrumenty unijne oraz czy ewentualnie ich liczba powinna zostać ograniczona. Twórcy Deklaracji poddali również pod rozprawę:

- czy należy wprowadzić czytelne rozróżnienie pomiędzy aktami legislacyjnymi i wykonawczymi;
- czy liczba instrumentów o charakterze legislacyjnym powinna zostać ograniczona do aktów prawnych stosowanych bezpośrednio, legislacji ramowej oraz instrumentów nie mających wiążącego charakteru (opinie, zalecenia, otwarta koordynacja);
- czy należy częściej stosować legislację ramową, która pozostawia państwom członkowskim więcej swobody, jeśli chodzi o wybór środków dla osiągnięcia zamierzonego celu;
- w jakich dziedzinach najbardziej odpowiednim instrumentem jest otwarta koordynacja oraz metoda wzajemnego uznania;
- czy punktem wyjścia dla określonych działań powinna nadal pozostać zasada proporcjonalności.

W Deklaracji zwrócono też uwagę na kwestie zwiększenia legitymizacji, przejrzystości i skuteczności działań unijnych. Pod rozprawę przyszłego Konwentu poddano:

- w jaki sposób można wzmocnić znaczenie i skuteczność Komisji;
- w jaki sposób powinien być wybierany przewodniczący Komisji: przez Radę Europejską, Parlament Europejski czy w wyborach bezpośrednich;
- czy powinna zostać wzmocniona pozycja Parlamentu Europejskiego;
- czy należy rozszerzyć zakres stosowania procedury współdecydowania;
- czy należy zmienić sposób wyboru członków Parlamentu Europejskiego, a w szczególności, czy należy stworzyć europejską ordynację wyborczą;
- czy należy wzmocnić rolę Rady;
- czy należy zróżnicować sposób działania Rady, w zależności od tego, czy wykonuje funkcję legislacyjną czy wykonawczą;
- czy w celu zwiększenia przejrzystości spotkania Rady powinny być otwarte, przynajmniej w części, gdy pełni ona funkcję legislacyjną;
- czy należy zwiększyć dostęp obywateli do dokumentów Rady;

Kolejne pytanie w tej części Deklaracji dotyczy pozycji parlamentów narodowych. Konwent powinien rozważyć następujące kwestie:

- czy należy stworzyć nową instytucję - obok Rady i Parlamentu Europejskiego - w której zasiadałoby reprezentanci parlamentów narodowych;
- czy parlamenty narodowe powinny mieć kompetencje w obszarach działania unijnego, gdzie nie posiada ich Parlament Europejski;
- czy parlamenty narodowe powinny skoncentrować się na przestrzeganiu podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, a w szczególności na wstępnej kontroli właściwego stosowania zasady subsydiarności.

Trzecie pytanie w tej części Deklaracji związane jest natomiast z zapewnieniem efektywności procesu decyzyjnego oraz prac instytucji w rozszerzonej Unii Europejskiej, mianowicie:

- w jaki sposób skuteczniej wyznaczać cele i priorytety oraz jak zapewnić ich implementację;
- czy wskazanym jest rozszerzyć zakres decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów;
- w jaki sposób można uprościć i skrócić czas procedury współdecydowania Rady i Parlamentu Europejskiego;
- czy należy zmienić system sześciomiesięcznej rotacji przewodnictwa w Unii;

- jaka powinna być w przyszłości pozycja Parlamentu Europejskiego i Rady;
- jak zwiększyć spójność europejskiej polityki zagranicznej, a w szczególności jak wzmocnić współdziałanie Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz odpowiedniego członka Komisji;
- czy należy wzmocnić reprezentację Unii na forum międzynarodowym.

Trzecia grupa problemowa dotyczy przyszłej konstytucji Unii Europejskiej. W Deklaracji przypomniano, iż obecnie Unia Europejska ma cztery traktaty założycielskie, w których przeplatają się tematy, kompetencje i instrumenty równej polityki. Zgodnie przyznano przy tym, iż aby uzyskać większą przejrzystość, niezbędne jest ich ujednoczenie.

W związku z powyższym wyróżniono cztery grupy pytań do przyszłego Konwentu. Pierwsza dotyczy uproszczenia istniejących traktatów bez zmiany ich zawartości, mianowicie:

- czy należy utrzymać rozróżnienie pomiędzy Unią i Wspólnotami;
- czy wskazany jest dalszy podział na trzy filary.

Z powyższego wynikają kolejne pytania:

- czy należy wyodrębnić tzw. traktat podstawowy i pozostałe postanowienia traktatowe;
- czy takie rozróżnienie powinno pociągnąć za sobą rozdzielenie w/w materii w poszczególnych aktach;
- czy powinno to również skutkować zróżnicowaniem w zakresie procedur wprowadzania poprawek oraz ratyfikacji.

Po trzeciej:

- czy Karta Praw Podstawowych powinna zostać włączona do tzw. podstawowego traktatu;
- czy Wspólnota Europejska powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Po czwartej:

- czy reorganizacja i uproszczenie traktatów mogą w długim okresie doprowadzić do przyjęcia tekstu konstytucyjnego Unii;
- jakie powinny być podstawowe materie takiej konstytucji: unijne wartości, podstawowe prawa i obowiązki obywateli Unii, relacje pomiędzy państwami członkowskimi i Unią?

Jak widać, katalog problemów, poruszonych w deklaracji, znacząco wykracza więc poza tzw. cztery kwestie postniemieckie i sugeruje, że Konwent zajmie się przygotowaniem kompleksowej reformy instytucji i spo-

sobu funkcjonowania Unii, tak aby przygotować ją do skutecznego funkcjonowania w poszerzonym składzie.

W trzeciej części Deklaracji rozwinięto ideę powołania Konwentu, celem wypracowania koncepcji przyszłości Unii Europejskiej oraz przygotowania kolejnej konferencji międzyrządowej. W skład konwentu mają wejść przedstawiciele wszystkich uprawnionych uczestników debaty nad przyszłością Unii. Rada Europejska powołała również Przewodniczącego Konwentu (został nim były prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing) oraz Wiceprzewodniczących (byłych premierów Włoch - Giuliano Amato - i Belgii - Jeana-Luc Dehaene'a).

W Deklaracji ustalono również pozostały skład Konwentu. Obok Przewodniczącego i dwóch Wiceprzewodniczących będzie to: piętnastu przedstawicieli szefów państw bądź rządów krajów członkowskich (po jednym z każdego państwa), trzydziestu członków parlamentów narodowych (po dwóch z każdego państwa), szesnastu członków Parlamentu Europejskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji. Również państwa kandydujące będą brały pełny udział w pracach Konwentu. Będą one reprezentowane na takich samych zasadach, jak państwa członkowskie (jeden przedstawiciel rządu i dwóch członków parlamentu krajowego). Państwa kandydujące będą uczestniczyć w obradach Konwentu, jednak bez możliwości zablokowania osiągniętego przez państwa członkowskie konsensusu. Członkowie Konwentu będą mogli być reprezentowani w pracach przez swoich zastępców. "Członkowie zastępcy" będą wyznaczeni w analogicznej procedurze, jak członkowie Konwentu.

Rada Europejska w Laeken ustaliła również skład prezydium Konwentu. Utworzą go przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących oraz dziewięciu członków Konwentu: przedstawiciel rządu każdego z państw, które będą przewodniczyć Radzie w czasie prac Konwentu (tj. Hiszpanii, Danii i Grecji), dwóch przedstawicieli parlamentów narodowych, dwóch przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej. Na posiedzenia Konwentu, w charakterze obserwatorów, zapraszani też będą: przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (3) wraz z przedstawicielami europejskich partnerów społecznych (3), przedstawiciele Komitetu Regionów (6) oraz Ombudsman Unii Europejskiej. Prezydium może ponadto zaprosić do zabrania głosu na posiedzeniu Konwentu przewodniczących Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego.

W deklaracji ustalono również, że inauguracyjne posiedzenie Konwentu odbędzie się 1 marca 2002r. - faktyczna inauguracja odbyła się jednak już 28 lutego 2002r. Konwent powołał wówczas swoje Prezydium i przyjął regulamin wewnętrzny. Prace Konwentu powinny zakończyć się

po roku, a ich wyniki zostaną zaprezentowane przez przewodniczącego Radzie Europejskiej.

Rada Europejska, określając metody pracy Konwentu, zobowiązała Przewodniczącego do zapewnienia "otwarcia prac Konwentu" na wnioski, płynące z debaty publicznej. Prezydium powinno natomiast służyć nadawaniu nowych bodźców (inspiracji) oraz dostarczać Konwentowi materiału do wstępnych prac. Prezydium, jeśli uzna to za wskazane, będzie uprawnione do zasięgania opinii urzędników Komisji i ekspertów we wszystkich aspektach technicznych. Możliwe będzie również powoływanie *ad hoc* grup roboczych.

W Deklaracji zagwarantowano Radzie bieżące informacje o postępach w pracach Konwentu. Ponadto zobowiązano Przewodniczącego Konwentu do zdawania ustnych sprawozdań z postępu prac podczas każdego spotkania Rady Europejskiej, co ma umożliwić głowom państw lub rządów bieżące przedstawianie swoich stanowisk.

Spotkania Konwentu odbywają się Brukseli. Dyskusje Konwentu oraz wszystkie oficjalne dokumenty są udostępniane do wiadomości publicznej. Ustalono również, iż prace Konwentu będą toczyć się we wszystkich jedenastu językach urzędowych Unii Europejskiej.

Celem Konwentu jest rozważenie różnych możliwych rozwiązań w kwestii przyszłości Unii Europejskiej. Po zakończeniu prac sporządzi on dokument końcowy, który zawierał będzie bądź różne opcje rozwiązań poszczególnych kwestii, ze wskazaniem stopnia poparcia, jaki uzyskały, bądź - w przypadku osiągnięcia konsensusu - konkretne zalecenia.

Dokument końcowy Konwentu oraz wyniki debat narodowych w sprawie przyszłości Unii Europejskiej stanowiąc będą punkt wyjścia dla negocjacji w ramach konferencji międzyrządowej, na której podjęte zostaną ostateczne rozstrzygnięcia.

Rada Europejska w Deklaracji z Laeken zdecydowała ponadto, iż celem przeprowadzenia szeroko zakrojonej debaty społecznej, w której wzięliby udział wszyscy obywatele Unii, niezależnie od prac Konwentu, utworzone zostanie forum organizacji, reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (partnerzy społeczni, przedstawiciele biznesu, organizacje pozarządowe, reprezentanci środowiska akademickiego). Forum to przyjmie postać zinstytucjonalizowanej struktury w/w organizacji i będzie otrzymywać regularne informacje na temat przebiegu prac Konwentu. Organizacje te będą mogły przedstawiać swoje opinie lub być konsultowane w szczegółowych kwestiach na zasadach, określonych przez Prezydium.

Jak widać z przedstawionych wyżej założeń, plan reformy obecnej Unii Europejskiej jest rzeczywiście kompleksowy i bardzo ambitny. Jak

dotąd prace Konwentu toczą się w dość szybkim tempie, czego wyrazem może być m.in. zgłoszenie 28 października br. wstępnego projektu „Traktatu Konstytucyjnego”. Czas jednak pokaże, jakie ostatecznie wyniki forum to zdoła osiągnąć. Obecna próba reformy Unii nie jest wszak pierwszą i niestety dotychczasowe konferencje międzyrządowe można by podsumować krótkim przysłowiem: „z dużej chmury mały deszcz”.